

**PERSEPSI MASYARAKAT NELAYAN TENTANG  
HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN  
DALAM USAHA PERIKANAN**  
(Analisis *Socio-Legal* Bagi Peningkatan Pendapatan Masyarakat Nelayan  
dan Kaitannya Dengan Otonomi Daerah di Sumatra Barat)



**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh

M. JHON, SH  
NIM : B4A 099 102

Program Kajian : Hukum Ekonomi dan Teknologi

Pembimbing

Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH. MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2002**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PERSEPSI MASYARAKAT NELAYAN TENTANG  
HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN  
DALAM USAHA PERIKANAN**  
(Analisis *Socio-Legal* Bagi Peningkatan Pendapatan Masyarakat Nelayan  
dan Kaitannya Dengan Otonomi Daerah di Sumatra Barat)



**Disusun oleh :**

**M. JHON, SH**  
**NIM : B4A 099 102**

**Program Kajian : Hukum Ekonomi dan Teknologi**

**Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada tanggal : 26 Agustus 2002**

**Tesis Ini Telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Ilmu Hukum**

**Mengetahui :**

**Pembimbing**

**Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujiarahayu, SH, MS**  
**NIP : 130 529 436**



**Ketua Program  
Magister Ilmu Hukum**

**Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH**  
**NIP : 130 350 519**

## MOTTO

### KONSEP MENEGAKKAN KEADILAN

#### I

*Apabila kamu menghukum diantara manusia  
maka hukumlah dengan adil  
(Surat An-Nisaa' : 58)*

#### II

*Janganlah kamu mengikuti hawa nafsu  
karena ingin menyimpang dari kebenaran / keadilan  
(Surat An-Nisaa' : 135)*

### KONSEP KEADILAN DALAM FALSAFAT MINANGKABAU

#### I

*Barek samo dipikua, ringan samo dijinjiang  
kabukik samo mandaki, kalurah samo manurun  
tatalungungkuik samo makan tanah, tatangadah samo minum ambun  
lamak diawak, katuju diurang*

#### II

*Saketek agiah bacacah, banyak agiah baumpuak  
Hati gajah samo dilapah, hati tungau samo dicacah  
Lamak diawak, katuju diurang*

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Allah SWT, atas segala rahmat dan karunianya jualah penulisan tesis yang berjudul : PERSEPSI MASYARAKAT NELAYAN TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN DALAM USAHA PERIKANAN (Analisis *Socio-Legal* Bagi Peningkatan Pendapatan Masyarakat Nelayan dan Kaitannya dengan Otonomi Daerah di Sumatera Barat) dapat diselesaikan.

Penyusunan tesis ini dilakukan untuk memenuhi tugas akhir dalam menempuh studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Penyelesaian teisis ini bukanlah merupakan akhir dari tugas keilmuan yang harus penulis jalani, tetapi merupakan awal dari langkah berikutnya untuk melakukan kewajiban dan tanggung jawab keilmuan yang harus penulis lakukan sebagai salah seorang pengajar dalam ilmu yang penulis tekuni dan alami ini.

Penulis sangat menyadari bahwa penyajian tesis ini masih banyak terdapat kekurangan yang memerlukan penyempurnaan, mengingat keterbatas-keterbatasan yang melekat pada penulis sebagai manusia biasa. Oleh karenanya segala kritik dan saran yang bersifat membangun dari segala pihak yang ahli dalam bidang ini sangat penulis harapkan.

Pada kesempatan ini penulis menghaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada Ibu Prof. DR. Esmi Warassih Pujirahayu, SH. MS selaku dosen pembimbing. Beliau telah mencurahkan segenap pikiran dengan penuh keikhlasan dan kesabaran yang telah diberikan kepada penulis, sehingga akhirnya penulisan ini dapat diselesaikan. Ternyata dalam kesibukan sehari-hari beliau berkesempatan memberikan bimbingan, arahan, tuntunan, teguran dan nasehat serta kritik atas naskah tesis ini. Untuk semua itu, pada kesempatan ini tidak ada kata yang pantas untuk disampaikan selain rasa hormat yang mendalam dan ucapan terima kasih yang tak terhingga, diiringi do'a semoga Allah Yang Maha Kuasa memberkati dan memberikan pahala yang setimpal.

Banyak pihak yang telah memberikan bantuan, dorongan serta arahan kepada penulis, untuk itu melalui kesempatan ini penulis menghaturkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Rektor dan Bapak Direktur Program Pasca Sjana Universitas Diponegoro berserta staf.
2. Bapak Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
3. Bapak Prof. DR. Ir. H. Marlis Rachman, MS Rektor Universitas Andalas dan Bapak H. Azhar Raoef, SH Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan.
4. Bapak dan Ibu Dosen pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang begitu berjasa memberikan bekal ilmu kepada penulis selama mengikuti pendidikan.
5. Bapak dan Ibu Dosen rekan sejawat serta karyawan administarsi Fakultas Hukum Universitas Andalas yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang selalu memberikan motivasi dan semangat agar penulis cepat menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum, sehingga dapat kembali berkumpul untuk mengabdikan di kampus tercinta.
6. Bapak dan Ibu karyawan administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, atas segala bantuan dan pelayanan yang diberikan kepada penulis selama mengikuti pendidikan.

Disamping itu perkenankan pula secara khusus pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa hormat yang mendalam dan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Kedua orang tua penulis, yaitu Ayahanda M. Nuin Dt. Bandaro Panjang dan Ibunda Nursyam, dimana beliau berdua telah mendahului kita. Beliau berdua inilah yang telah mengasuh, membesarkan dan mendidik penulis serta yang telah memberikan dasar pemikiran mengenai pentingnya pendidikan sehingga penulis sampai kesaat yang bahagia ini.

2. Pada gilirannya secara khusus penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada istri tercinta Yulimasni, SH, serta kedua ananda Devina Yuka Utami dan Dwi Irhamna, atas segala pengertiannya, kesabaran dan keikhlasannya dalam membagi waktu dan mengorbankannya serta mau membagi rasa suka dan duka selama penulis mengikuti Program Magister Ilmu Hukum. Semoga Allah Yang Maha Kuasa memberkahi dan meredhoi semua pengorbanan kita tersebut, Amin Yarabbal'alamin.
3. Terima kasih penulis kepada seluruh kakak-kakak dan adik-adik penulis beserta keluarganya yang tidak mungkin disebutkan satu persatu, atas segala bantuan, dorongan dan semangat yang telah diberikan kepada penulis sebelum dan selama mengikuti pendidikan.
4. Kawan-kawan seperjuangan yang tidak bisa disebutkan satu persatu pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa kekurangan dan keterbatasan yang terdapat di dalam tesis ini adalah sebagai manifestasi dari sosok penulis sebagai manusia biasa. Tiada yang sempurna selain dari Allah Subhanallahuwata'ala, tak ada gading yang tidak retak, kalau tidak retak bukan gading namanya. Semoga saja tesis ini ada manfaatnya bagi kejayaan bangsa dan negara.

Semarang, Juli 2002

Penulis

## ABSTRAK

Hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha perikanan di wilayah laut menarik untuk dipelajari, sebagai bagian dari cabang ilmu hukum bidang ini pada masa sebelum reformasi kurang menarik perhatian, karena orientasi pembangunan pada waktu itu ditujukan pada pemanfaatan pinjaman dari luar negeri, pemanfaatan kekayaan alam yang terdapat di wilayah darat, dan pembangunan industri dilaksanakan dengan bahan dasar bersubstitusi import. Tetapi setelah terjadi krisis nasional, muncul reformasi pembangunan dengan perubahan paradigma yang melahirkan kebijakan publik dengan menjadikan sumber kekayaan alam sebagai potensi yang terdapat di wilayah laut sebagai salah satu alternatif yang dianggap tepat untuk menanggulangi krisis nasional tersebut.

Karena begitu pentingnya peranan masyarakat nelayan dan luasnya wilayah laut yang bisa mereka manfaatkan, maka masyarakat nelayan perlu mendapatkan perlindungan hukum. Melalui otonomi daerah kepada Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diberikan kewenangan untuk mengelola wilayah laut. Dengan terjadi perubahan paradigma kewenangan pengelolaan wilayah laut tersebut, maka pengoperasionalan hukum perizinan dan pengamanan yang ada akan memunculkan implikasi tertentu terhadap masyarakat nelayan. Oleh karena itu kajian hukum yang bersifat *socio legal research* dapat memberikan informasi tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Penelitian ini dilakukan pada daerah nelayan di Sumatera Barat, yang bertujuan untuk mengetahui : *Pertama*, Bagaimana hukum memberikan perlindungan kepada masyarakat ? Bagaimana persepsi masyarakat tentang hukum perizinan dan pengamanan ? Bagaimana masyarakat menyikapi persoalan dalam kegiatan penangkapan ikan ? Dan apakah ada hukum dan institusi lain yang dikenal oleh masyarakat nelayan ? *Kedua*, Bagaimana pelaksanaan hukum perizinan dan pengamanan dilaksanakan pada otonomi daerah di Sumatera Barat ?

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa pemberian perlindungan hukum dan jaminan keamanan kepada masyarakat nelayan di Sumatera Barat sama dengan daerah lain di Indonesia disesuaikan dengan ukuran kapal yang digunakan, yaitu dilakukan melalui penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) dengan prasyarat memiliki dokumen kapal, serta upaya penegakan hukum di wilayah laut dilakukan oleh BAKORKAMLA. Terhadap bekerjanya hukum perizinan dan pengamanan dengan berbagai stimulus ditemukan tiga persepsi masyarakat, yaitu : *Persepsi Pertama*, hukum perizinan dan pengamanan mempunyai arti yang penting dalam kegiatan usaha penangkapan ikan. *Persepsi kedua*, hukum perizinan dan pengamanan yang ada susah untuk dilaksanakan oleh masyarakat nelayan. *Persepsi ketiga*, lemahnya penegakan hukum terhadap perlindungan masyarakat nelayan. Dalam menyikapi fenomena hukum ini, melahirkan sikap dominan masyarakat nelayan di Sumatera Barat, yaitu Semakin tingginya solidaritas dalam menghadapi setiap musibah dan munculnya perilaku menyimpang atau peri kelakuan yang tidak sesuai dengan hukum karena rasa kecewa, prustasi dan kecemasan. Hukum lain yang dikenal oleh masyarakat adalah berkenaan dengan cara pembagian hasil yang mirip dengan *unnamed law*, sedang institusi lain yang pernah ada pada masing-masing *nagari* sebagai daerah nelayan adalah lembaga *Tuo Pawang*, tapi sekarang sudah punah namun nilai-nilai sistem *kerja Tuo Pawang* masih tetap diterapkan oleh masyarakat nelayan.

Hasil penelitian juga menemukan bahwa pelaksanaan hukum perizinan dan pengamanan pada otonomi daerah di Sumatera Barat masih menerapkan hukum yang lama, karena Peraturan Pemerintah yang dijanjikan oleh UU otonomi daerah dalam pengelolaan wilayah laut belum lahir sampai saat penelitian berlangsung. Akibatnya otonomi daerah belum mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan pendapatan masyarakat nelayan di Sumatera Barat.

Agar potensi perikanan laut bisa bermanfaat langsung kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan dan pemerataan pembangunan, maka sebagai kunci keberhasilannya diperlukan hukum yang responsif dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

## ABSTRACT

As a branch part of jurisprudence, Security and Permission law of sea territory is an interesting subject to be learned since it was lack of attention before reformation period. At that period, the development was oriented to bank loan from abroad, the utilization of natural resources of land and the industrial development is performed by raw material of import substitution. National crisis creates development reformation of paradigm changing of public policy that the natural resources is real potential which can be found in sea territory and it becomes appropriate alternative to solve the national crisis.

The fishermen need protection law since their participation and the wide sea territory become important. The outonomy district from province district, regent district and city gives the fishermen authority to manage the sea territory. The operational of the existed security and permission law which is caused by the changing paradigm of sea territory competency creates certain implication toward the fishermen. Thus, the law study of socio legal research might inform the performance of law in the society.

The research had done in Sumatera Barat has some goals: *Firstly*, how does the law give protection toward the society? These including : How does the society perception toward the security and permission law? How does the society response toward the problem in fishing activity? Does the society knows other laws and institutions? *Secondly*, how does the operational of security and permission law in the district outonomy of Sumatera Barat?

From the result of research had found that the protection law and the security guarantee will be given to the fishermen in Sumatera Barat and other districts according to the size of ship which is used by the issuing of fishing license (IUP) and fishing activity license (SPI) completed by the ship document and law action in sea territory by BAKORKAMLA. The operational of security and permission law in many stimulus found 3 society perceptions: *Firstly*, the security and permission law is important in fishing activity. *Secondly*, the security and permission law is a difficult one for the fishermen. *Thirdly*, the weakness of law action which becomes fenomena creates the dominant of Sumatera Barat fishermen's behaviour of solidarity in solving problems and surprise attack against law which are caused by the disappointed, frustration, worried and anxiety. Another law knows by the fisherment society is the result sharing which is likely similar to the unnamed law, while other institution to each "nagari" of the fishermen district is "Tuo Pawang" institution. The system of "Tuo Pawang" although exticted but still done by the fishermen rightnow

The result of research also found that since the new law of outonomy district in sea territory management promised by the government is not exist, the fishermen of Sumatera Barat still done the old security and permission law. Thus, the outonomy district doesn't have significant impact toward the increasing income of the fishermen society in Sumatera Barat.

In order the sea potentiality can increased the prosperity of fisherment society and even distribution development directly. It need the responsive law that involve the participation of society.



## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN MOTO .....	iii
KATA PENGENATAR .....	iv
ABSTARAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR SINGKATAN .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan .....	11
C. Kerangka Teoritik .....	12
D. Tujuan Penelitian .....	31
E. Kontribusi Penulisan .....	31
F. Metode Penelitian .....	32
G. Sistimatika dan Pertanggung Jawababan Penulisan.....	35
<b>BAB II PERSEPSI MASYARAKAT DAN TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN PUBLIK</b>	
A. Persepsi Masyarakat .....	41
1. Pengertian Persepsi Masyarakat .....	41
2. Persepsi Masyarakat dan Perilaku .....	47
B. Tinjauan Umum tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Usaha Penangkapan Ikan sebagai Instrumen Kebijakan Publik. ....	54
1. Pengertian Hukum Perizinan dan Pengamanan dalam Usaha Penangkapan Ikan .....	54
2. Hukum dan Kebijakan Publik .....	58
a. Model Perumusan Kebijakan Publik .....	58
b. Birokrasi sebagai Pelaksana Kebijakan Publik .....	65
c. Hubungan Hukum dengan Kebijakan Publik .....	68
d. Budaya Hukum dalam Pelaksanaan Hukum .....	74
<b>BAB III DESKRIPSI LATAR PENELITIAN</b>	
A. Potensi Perikanan Laut Sumatera Barat .....	78
B. Sumber Daya Manusia dan Teknologi Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat .....	86

BAB IV PERLINDUNGAN HUKUM DAN PERSEPSI MASYARAKAT NELAYAN TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN DALAM USAHA PENANGKAPAN IKAN DI SUMATERA BARAT	
A. Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Nelayan dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat .....	97
B. Persepsi Masyarakat Nelayan tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat .....	120
C. Perilaku Dominan Masyarakat Nelayan dalam Menyikapi Setiap Masalah yang Dihadapi Dalam Usaha Penangkapan Ikan .....	142
1. Perilaku Dalam Wujud Solidaritas .....	142
2. Perilaku Menyimpang Dalam Usaha Penangkapan Ikan ....	147
D. Hukum dan Institusi Lain yang Dikenal oleh Masyarakat Nelayan di Sumatera Barat .....	150
1. Aturan dan Pola Pembagian Hasil .....	150
2. <i>Tuo Pawang</i> sebagai Institusi Informal .....	152
BAB V KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG KELAUTAN TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN DALAM USAHA PENANGKAPAN IKAN PADA OTONOMI DAERAH DI SUMATERA BARAT	
A. Otonomi Daerah Bidang Kelautan Sebagai Kebijakan Publik ..	158
B. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah Bidang Kelautan .....	164
C. Kewenangan Daerah di Bidang Kelautan dalam Otonomi Daerah .....	167
D. Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan pada Otonomi Daerah di Sumatera Barat ...	175
BAB VI PENUTUP	
A. Simpulan .....	196
B. Saran-saran .....	201
DAFTAR KEPUSTAKAAN .....	203

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Perusahaan dan Koperasi dalam Usaha Perikanan di Sumatera Barat Menurut Nama, Alamat, Jenis Usaha dan Lokasi Usaha ....	88
Tabel 2 : Kategori Nelayan Menurut Jumlah dan Tahun .....	91
Tabel 3 : Perahu Tanpa Motor dan Motor Tempel di Sumatera Barat Menurut Kabupaten/Kota, Jenis, Jumlah dan Tahun .....	93
Tabel 4 : Kapal Motor di Sumatera Barat Menurut Kabupaten/Kota, Ukuran Kapal (GT), Jumlah dan Tahun .....	94
Tabel 5 : Jumlah Kapal Nelayan di Sumatera Barat yang Memiliki Dokumen Kapal IUP dan SPI Tahun 1997/2001 .....	137

## **DAFTAR SINGKATAN**

ABK	: Anak Buah Kapal
ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ADPEL	: Administrator Pelabuhan
AMDAL	: Analisa Mengenai Dampak Lingkungan
Apter	: Aparatur Teritorial
Asintel	: Asisten Intel
Aslog	: Asisten Logistik
Asops	: Asisten Operasi
BBM	: Bahan Bakar Minyak
Danlanal	: Komandan Pangkalan Angkatan laut
Danlantamal	: Komandan Pangkalan Utama Angkatan Laut
Danguskamla	: Komandan Gugus Keamanan Laut
Dephub	: Departemen Perhubungan
Ditjenla	: Direktorat Jendral Perhubungan Laut
Ditkappel	: Direktorat Perkapalan dan Pelayaran
Dirjen	: Direktorat Jendral
GT	: Gros Ton
IUP	: Izin Usaha Perikanan
Kab	: Kabupaten
KADITKEPPEL	: Kepala Direktorat Kepelabuhan dan Pelayaran
KAL	: Kapal Angkatan Laut
KASAL	: Kepala Staf Angkatan Laut

KEPMEN	: Keputusan Menteri
KEPPEL	: Kepelabuhan dan Pelayaran
Koopskamla	: Komando Operasi Keamanan Laut
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUHAP	: Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana
KUHD	: Kitab Undang Undang Hukum Dagang
Lakshar Koopskamla	: Pelaksana Harian Komando Operasi Keamanan Laut
LANAL	: Pangkalan Angkatan Laut
LANTAMAL	: Pangkalan Utama Angkatan Laut
Mako Arma	: Markas Komando Armada
Menhankam/Pangab	: Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata
NPWP	: Nomor Pokok Wajib Pajak
NT	: Net Tonage
Pangarma	: Panglima Armada
Patkamla	: Patroli Keamanan Laut
Pemda	: Pemerintahan Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
Perla	: Perhubungan Laut
Pesud	: Pesawat Udara
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PIL	: Penyajian Informasi Lingkungan
POLRI	: Polisi Republik Indonesia
PP	: Peraturan Pemerintah

PPI	: Pusat Pendaratan Ikan
RI	: Republik Indonesia
RT	: Reg Ton
SAR	: Search And Rescue
Satgas Kamla	: Satuan Tugas Keamanan Laut
SEMA	: Surat Edaran Mahkamah Agung
SIONAL	: Stasion Angkatan Laut
Skep	: Surat Keputusan
SPI	: Surat Penangkapan Ikan
SK	: Surat Keputusan
TPI	: Tempat Pelelangan Ikan
Ugaskamla	: Unit Tugas Keamanan Laut
UU	: Undang Undang
ZEEI	: Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Berpedoman kepada ide pembangunan dari terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu pembangunan berdasarkan kepada prinsip demokrasi dan keadilan sosial bagi seluruh bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Pedoman ini terlihat dengan jelas dalam Pembukaan UUD 45 yang termuat dalam pokok-pokok pikirannya, antara lain mengandung arti sebagai berikut :

1. *Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*
2. *Negara yang berkedaulatan rakyat, yaitu sebuah negara yang didasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan dan perwakilan.*

Cita-cita untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sudah merupakan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Pasal 27 Ayat (2) UUD 45, yang menyatakan bahwa :

*"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".*

Oleh karena itu tujuan utama pembangunan nasional yang diselenggarakan oleh negara adalah untuk menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, untuk mencapai tujuan itu pemerintah telah memprioritaskan kepada bidang ekonomi selama tiga dekade terakhir. Apabila konsep ini dihubungkan dengan kondisi riil di Indonesia dengan kekayaan alamnya yang melimpah, sebenarnya tidak layak apabila ada di antara rakyat Indonesia yang mengalami kemiskinan. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa sebagian besar dari rakyat Indonesia hidup dibawah garis kemiskinan. Artinya hasil yang dibuahkan oleh pembangunan yang terlaksana selama ini belum mampu dinikmati oleh sebagian besar rakyatnya terutama bagi masyarakat Indonesia yang tinggal di pedesaan yaitu petani dan masyarakat nelayan.

Walaupun demikian juga harus diakui bahwa keberhasilan pembangunan itu bukan hanya semata-mata ditentukan oleh keadaan riil dalam bentuk tersedianya sumber kekayaan alam dan landasan konstitusional yang kuat, tetapi sangat banyak faktor-faktor lain yang mempengaruhi keberhasilannya. Diantara faktor-faktor tersebut yang sangat menentukan adalah kebijakan publik dan hukum yang dirumuskan untuk dioperasionalkan.

Berdasarkan gambaran di atas walaupun UUD 45 telah menggariskan cita-cita dan tujuan nasional, namun kenyataannya di Indonesia terdapat kemiskinan sebagai akibat pembangunan yang tidak merata, keadaan demikian mencerminkan adanya bentuk ketidakadilan di dalam masyarakat. Oleh karena itu hukum dapat berperan sebagai suatu mekanisme operasional dalam usaha merubah kondisi sosial ekonomi masyarakatnya, antara lain karena pada hukum melekat sifat keadilan.<sup>1</sup> Makanya penggunaan hukum yang dirumuskan seharusnya menimbulkan suatu akibat tertentu pada tingkah laku anggota masyarakat pemakai dan para pemegang peran yaitu untuk mewujudkan tujuan yang dikehendaki. Tentu keberhasilannya sangat ditentukan para pemegang peran, karena para pemegang peran yang terdiri dari penentu kebijakan dan aparaturnya adalah sebagai kunci untuk mencapai tujuan tersebut.

Untuk melaksanakan pembangunan yang membutuhkan dana dengan jumlah besar, banyak pilihan yang bisa dilakukan untuk mendapatkannya, diantaranya dengan memanfaatkan bantuan luar negeri dalam berbagai bentuk, dan sifatnya, seperti hutang, pinjaman (*loan*), investasi asing secara langsung (*direct investment*) disamping itu juga bisa melalui penggalan dana dari masyarakat atau swasta melalui aktivitas pasar modal.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Tugu Muda Semarang, 1989, hal : 31-35.

<sup>2</sup> Soemantoro, *Aspek-Aspek Hukum dan Potensi Pasar Modal Indonesia*, Ghalia, Jakarta, 1978, hal. 15.



Dalam perjalanan pelaksanaan pembangunan tersebut pada masa yang baru lewat, ternyata pinjaman luar negeri dipandang sebagai alternatif yang paling tepat dan ampuh dan bahkan dipandang sebagai "*Conditio Sine Quanon*", sehingga pinjaman luar negeri tidak hanya dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh swasta. Setelah Indonesia berada pada pengembalian hutang dan bunga pinjaman ternyata tidak mampu untuk mengembalikannya. Hal inilah sebagai titik awal terjadinya krisis nasional dan perubahan paradigma dalam pembangunan nasional.

Selama ini pemerintah dalam bidang ekonomi untuk menggerakkan roda pembangunan menempuh cara meningkatkan investasi sebesar-besarnya melalui kegiatan industri sebagai sektor utama, yang ditopang oleh sektor lainnya terutama sektor pertanian. Hasil yang diharapkan adalah berjalannya mekanisme struktur ekonomi yang kuat dan memberikan dampak positif kepada kesejahteraan rakyat banyak. Tetapi hal itu tidak dapat terealisasi seperti yang diharapkan, karena sektor industri yang dibangun lebih berorientasi kepada bahan baku yang bersubstitusi impor atau tidak berbasis kepada potensi riil yang ada. Hal ini juga dipandang sebagai salah satu penyebab memunculnya krisis nasional pertengahan tahun 1997.

Krisis nasional yang berawal dari krisis moneter kemudian berkembang menjadi multi krisis yaitu krisis ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya, yang terakumulasi menjadi krisis kepercayaan hampir di segala aspek kehidupan. Akhirnya krisis ini disebut krisis nasional terjadi sejak bulan Juli 1997 sampai sekarang belum berkesudahan. Bila dicermati krisis yang terjadi disebabkan oleh buah kebijakan yang keliru dari penentu dan pelaku kebijakan nasional dalam menata kehidupan bangsa dan negara. Akibatnya pembangunan yang dilaksanakan selama ini tidak mampu membawa rakyat banyak ketingkat kesejahteraan kehidupan yang lebih baik, tetapi lebih

dirasakan sebagai menyengsarakan rakyat banyak.<sup>3</sup> Untuk menanggulangnya diperlukan pemikiran-pemikiran dari semua pihak agar bangsa Indonesia bisa melepaskan diri dari krisis dimaksud.

Pemikiran yang lahir merupakan suatu proses sirkuler dari terjadinya perubahan paradigma dalam pembangunan (baca paradigma baru), proses terjadinya berawal dari paradigma lama yang pada awalnya sebagai *normal science*, kemudian muncul *anomali* dan revolusi, akhirnya muncullah paradigma baru.<sup>4</sup> Proses tersebut muncul di Indonesia pada era yang dinamakan dengan era reformasi yang melahirkan paradigma baru untuk pelaksanaan pembangunan nasional melalui otonomi daerah.

Salah satu alternatif yang dianggap tepat menurut paradigma baru tersebut dalam pembangunan nasional adalah dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya kelautan, hal ini terlihat dari dua kebijakan pemerintah yang dirumuskan pada pemerintahan reformasi yaitu: *Pertama*, pembentukan Departemen Kelautan dan Perikanan. *Kedua*, diberikan gerak kepada Daerah (Propinsi, Kabupaten / Kota) untuk mengelola wilayah laut dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam menyikapi perubahan paradigma tersebut banyak pakar berpendapat, bahwa pemanfaatan sumber kekayaan laut untuk melaksanakan pembangunan nasional dipandang sebagai salah satu alternatif yang dianggap tepat, hal tersebut didasarkan kepada beberapa alasan yang mendasar, diantaranya :

1. Secara geografis Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelago state*) mempunyai wilayah laut yang sangat luas, kaya dengan sumber kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan mempunyai pantai yang terpanjang di dunia serta penduduk yang tinggal di daerah pesisir sebagian telah menekuni pekerjaan dan bermata pencaharian sebagai nelayan;

---

<sup>3</sup> I S Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 12 Oktober, 1999, hal : 1-2.

<sup>4</sup> George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hal : 4-5.

2. Pemanfaatan sumber daya laut jauh lebih menguntungkan karena tidak ada kewajiban mengembalikan hutang kepada luar negeri;
3. Ternyata pembangunan nasional dengan mengandalkan hutang luar negeri dipandang sebagai hal yang kurang tepat, bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa hutang luar negeri salah satu sumber terjadinya krisis ekonomi yang melanda Indonesia;
4. Pemanfaatan sumber daya laut berarti membangun mekanisme dan memperluas kesempatan kerja dalam arti mampu mengoptimalkan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan pembangunan sekaligus mereka langsung dapat menikmati hasil pembangunan itu sendiri.

Dengan memilih pemanfaatan sumber daya laut terutama perikanan laut dalam pembangunan nasional, berarti nelayan sebagai salah satu komponen yang ada dalam masyarakat Indonesia sebagai penggerak roda pembangunan akan semakin mempunyai arti dalam pembangunan nasional tersebut. Maka saatnya sekarang persoalan-persoalan yang selama ini dihadapi oleh masyarakat nelayan dalam kegiatan usahanya, terutama menyangkut hukum perizinan dan pengamanan harus pula mendapatkan perhatian yang sewajarnya dalam pembangunan tersebut.

Bencana kemiskinan akibat krisis moneter tersebut tidak hanya menimpa masyarakat yang tinggal di perkotaan, akan tetapi telah dirasakan oleh seluruh masyarakat termasuk masyarakat yang tinggal di daerah pesisir sebagai nelayan. Diperkirakan 22 % jumlah penduduk Indonesia atau sekitar 41 juta jiwa tinggal dan hidup di daerah pesisir. Nelayan dan petani ikan sangat potensial dan memegang peran sebagai pemasok ikan, karena sebagian besar (90 %) produksi ikan dihasilkan dari usaha mereka untuk memenuhi kebutuhan penduduk.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Zarmawis Ismail, *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Wilayah Pesisir Indonesia : Telaah Ekonomi Nelayan dan Petani Tambak*, dalam Indonesia Menapak Abad ke 21 Kajian Ekonomi Politik, IPSK-LIPI, Jakarta, 2000, hal : 196.

Nelayan sebagai anggota masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir merupakan sebagian dari masyarakat Indonesia secara keseluruhan, dalam konsep memperdayakan ekonomi rakyat seharusnya nelayan mendapatkan perhatian dari pemerintah dengan harapan dapat ditingkatkan kesejahteraannya. Dalam memperdayakan masyarakat nelayan aspek yang penting untuk diperhatikan adalah aspek perlindungan hukum terhadap mereka dalam berusaha. Oleh karena itu hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha perikanan akan semakin penting apalagi bila dikaitkan dengan luasnya wilayah laut Indonesia yang kaya dengan sumber kekayaan alam tetapi tentu juga penuh dengan berbagai bentuk ancaman dengan resiko tinggi, misalnya ancaman dari bencana alam seperti badai, gelombang laut yang susah dikendalikan dan ancaman dari manusia seperti pencurian ikan oleh nelayan asing bahkan dengan penggunaan alat tangkap terlarang disamping merusak biota laut juga merugikan masyarakat nelayan, kondisi ini selalu mereka hadapi setiap saat.

Sebagai negara kepulauan (*archipelago state*) Indonesia terkenal dengan negara terbesar di dunia, dengan jumlah pulau lebih kurang 17.508, panjang garis pantai sekitar 81 km, luas wilayah laut 5,8 juta km<sup>2</sup> (terdiri dari perairan nusantara, perairan laut teritorial seluas 3,1 juta km<sup>2</sup> ditambah dengan perairan ZEEI seluas 2,7 juta km<sup>2</sup>,<sup>6</sup> yang mengandung sumber daya ikan dengan potensi yang cukup besar. Hal ini bukanlah sekedar kumpulan data dan angka namun merupakan suatu potensi riil yang amat besar, yang bisa digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

---

<sup>6</sup>. Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan Republik Indonesia, *Program dan Kegiatan Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan Tahun 2000 – 2004*, Jakarta, 2000, hal : 4.

Kebijakan publik dengan membentuk Departemen Kelautan dan Perikanan serta memberikan kewenangan kepada daerah Propinsi, Kabupaten / Kota untuk mengelola potensi yang ada pada wilayahnya. Pemberian kewenangan itu dinyatakan dengan tegas bahwa Daerah Propinsi berwenang mengelola wilayah Laut sejauh 12 mil dari garis pantai.<sup>7</sup> Kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal agama serta kewenangan bidang lain.<sup>8</sup> Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.<sup>9</sup> Kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.<sup>10</sup>

Khusus terhadap kewenangan daerah pada wilayah laut Undang-Undang Otonomi Daerah juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Kewenangan daerah di wilayah laut, meliputi:<sup>12</sup>

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
- b. Pengaturan kepentingan administratif;
- c. Pengaturan tata ruang;

---

7. Lihat Pasal 3 UU No. 22 tahun 1999.

8. Lihat Pasal 7 UU No. 22 tahun 1999.

9. Lihat Pasal 8 Ayat (1) UU No. 22 tahun 1999.

10. Lihat Pasal 8 Ayat (2) UU No. 22 tahun 1999.

11. Lihat Pasal 10 Ayat (1) UU No. 22 tahun 1999.

12. Lihat Pasal 10 Ayat (2) UU No. 22 tahun 1999.

- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; dan
- e. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.<sup>13</sup> Walaupun demikian tentu daerah harus terlebih dahulu menunggu Peraturan Pemerintah untuk melaksanakannya.<sup>14</sup>

Pemanfaatan sumber daya perikanan laut dalam rumusan hukum mewajibkan kepada setiap nelayan untuk memiliki Izin Usaha Perikanan (IUP) kecuali petani ikan kecil yang usahanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.<sup>15</sup> Kedua ketentuan ini baik UU No. 9 tahun 1985 maupun PP No. 15 tahun 1990 merumuskan bahwa : *Nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan.*<sup>16</sup> Sedangkan PP No. 9 tahun 1990 ini juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk memberikan perizinan kepada perusahaan perikanan di wilayah administrasinya.

Dalam rangka pengamanan sekaligus untuk memberikan perlindungan hukum di wilayah laut, sejak tanggal 19 Desember 1972 telah dibentuk Badan Koordinasi Keamanan Laut (BAKORKAMLA). Lembaga ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bersama antara MENHANKAM / PANGAB, Menteri Keuangan, Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung. Badan ini berfungsi mengkoordinir dan mengarahkan operasi-operasi keamanan di wilayah laut agar bisa diperoleh dan senantiasa dapat terjamin daya guna dan hasil guna yang optimal. Kegiatan yang dilakukan oleh BAKORKAMLA terdiri dari : Perondaan, deteksi, pencegahan, pengejaran dan penangkapan, serta pemeriksaan / penyidikan oleh unsur TNI-AL sesuai dengan ketentuan hukum yang ada.

---

<sup>13</sup>. Lihat Pasal 10 Ayat (3) UU No. 22 tahun 1999.

<sup>14</sup>. Lihat Pasal 10 Ayat (4) UU No. 22 tahun 1999.

<sup>15</sup>. Lihat Pasal 10 UU No. 9 tahun 1985 dan Pasal 6 PP No. 15 tahun 1990.

<sup>16</sup>. Lihat Pasal 1 angka 10 UU No. 9 tahun 1985 dan Pasal 1 angka 3 PP No. 15 tahun 1990.

Dengan demikian ada tiga institusi formal yang terkait langsung menangani perizinan dan pengamanan kegiatan usaha masyarakat nelayan di wilayah laut yaitu Dinas Perikanan dan Kelautan, Kesyahbandaran dan Bakorkamla. Institusi inilah yang menggerakkan mekanisme pembangunan nasional sektor perikanan laut yang dilakukan oleh masyarakat nelayan. Mekanisme kerja dari aparaturnya sebagai pemegang peran sangat ditentukan geraknya oleh aturan hukum yang telah dirumuskan sebelumnya serta pola hubungan kerja antar institusi yang dibangun selama ini.

Seperti telah dikemukakan diatas, untuk mengoperasionalkan kebijakan publik bidang kelautan itu bukanlah suatu hal yang mudah, karena rentannya bidang ini terhadap persoalan-persoalan sosial yang bersifat multi dimensi atau persoalan non ekonomis lainnya terutama menyangkut dengan persoalan hukum dan masyarakatnya. Dugaan ini muncul karena pada masa lampau hukum dan kebijakan publik termasuk didalamnya pengelolaan kelautan berpola sentralistik yang bersifat seragam (*uniform*), sekarang dengan paradigma baru beralih kepada pola desentralisasi dan dekonsentrasi dalam rangka otonomi daerah. Maka bidang ini membutuhkan kebijakan yang bersifat universal (*grand desain*) terutama berkenaan dengan mempersiapkan ketentuan hukum baru yang menyangkut tentang pemberdayaan daerah dan masyarakatnya dalam pemanfaatan sumber daya laut, yang bisa meningkatkan kualitas lingkungan hidup dan peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

Dipihak lain selama ini birokrat dalam berkerja telah terpola dengan sistem kebijakan pembangunan pada masa pemerintahan Orde Baru, dimana kebijakan memprioritaskan kepada pembangunan ekonomi. Artinya pembangunan ekonomi sebagai panglima sedangkan pembangunan bidang lain sebagai pelengkap belaka. Strategi ini telah menempatkan bidang-bidang lain seperti politik, sosial budaya termasuk di dalamnya hukum, hanya berperan sekedar komplementer dari

pembangunan ekonomi saja<sup>17</sup> Diterimanya konsep *developmentalism* ini benar-benar telah membawa terperosoknya peranan hukum dalam pengaturan kehidupan bangsa yang dicita-citakan. Salah satu fungsi hukum yakni sebagai sarana perubahan kearah yang diinginkan (*directed social change*), tetapi dalam pemerintahan Orde Baru hukum lebih banyak berperan sebagai alat legitimasi untuk mencapai tujuan kelompok tertentu sehingga kepentingan rakyat banyak termarginalkan.

Dari uraian di atas tergambar suatu fenomena sosial, bahwa pada era reformasi pada satu sisi munculnya kesadaran bangsa yang berpandangan bahwa begitu pentingnya arti pemanfaatan sumber daya alam khususnya di wilayah laut sebagai potensi riil dalam rangka pembangunan nasional, sehingga merupakan salah satu alternatif yang dianggap mampu menanggulangi krisis yang dihadapi negara, bahkan kepada daerah diberikan kewenangan untuk mengelola wilayah laut.

Pada sisi lain dalam pelaksanaannya tentu saja variabel-variabel yang terdapat di dalamnya penuh dengan persoalan yang begitu kompleks dan rumit yang satu sama lain saling berpengaruh. Sehingga kondisi tersebut bisa memberikan stimulus tertentu kepada anggota masyarakat, stimulus ini akan mempengaruhi persepsi yang ada dan bahkan juga bisa membentuk persepsi tertentu bagi anggota masyarakat.

Sejauh yang baru penulis amati, diketahui bahwa pada tahun 2000 dari 1.198 buah kapal nelayan di Sumatera Barat, sebanyak 929 menurut ketentuan hukum harus memiliki Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI), ternyata yang memiliki IUP dan SPI hanya 219 buah kapal nelayan.<sup>18</sup> Kondisi ini akan memunculkan persoalan dalam upaya pengamanan oleh pelaksana di lapangan. Dugaan tentatif berdasarkan logika, secara implisit dapat dikemukakan bahwa ada keengganan dari masyarakat nelayan untuk mengurus perizinan. Banyak faktor yang dapat dianggap sebagai penyebab masyarakat nelayan enggan untuk mengurus perizinan tersebut.

---

<sup>17</sup>. Daniel Sparingga, *Orde Baru dan Politik Hukum Nasional Sebuah Tinjauan Sosiologi Politik*, Masalah-Masalah Hukum, Edisi II, Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal : 10.

<sup>18</sup>. Dinas Perikanan Prop. Sumatera Barat, *Potensi Penerimaan Sektor Perikanan Yang Tidak Digali*, Padang 5 Juni 2000, tanpa nomor halaman.



Fenomena di atas merupakan persoalan terhadap berkerjanya hukum dalam masyarakat yang mempunyai implikasi tertentu terhadap masyarakat nelayan dan para pemegang peran di lapangan. Hal ini merupakan suatu kebutuhan untuk diadakan penelitian, yang mampu menghimpun berbagai informasi berupa pandangan atau pendapat, yang dianalisis secara komprehensif dan mendalam. Sehingga hasil temuan penelitian ini akan mempunyai arti bagi pencapaian cita-cita dan tujuan nasional yang diamanatkan oleh konstitusi, yaitu terciptanya masyarakat yang adil dan makmur bagi seluruh rakyat dan tumpah darah Indonesia, khususnya terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan sehingga akhirnya kesejahteraan bangsa dan negara akan terpenuhi.

## **B. Permasalahan**

Permasalahan pokok yang akan ditelusuri dan dianalisis dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah hukum perizinan dan pengamanan memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat nelayan dalam usaha penangkapan ikan di Sumatera Barat ? yang meliputi :
  - a. Bagaimana persepsi masyarakat nelayan di Sumatera Barat tentang hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan tersebut ?
  - b. Perilaku dominan apakah yang dimiliki masyarakat nelayan di Sumatera Barat dalam menyikapi setiap permasalahan yang dihadapi di dalam kegiatan usaha penangkapan ikan ?
  - c. Apakah masyarakat nelayan di Sumatera Barat juga mengenal aturan hukum dan institusi lain dalam melakukan usaha penangkapan ikan ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan publik bidang kelautan (hukum perizinan dan pengamanan usaha penangkapan ikan) pada otonomi daerah di Sumatera Barat ?

### C. Kerangka Tioritik

Persepsi masyarakat terhadap hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan sangat menarik untuk dikaji, mengingat pemanfaatan sumber daya kelautan terutama perikanan laut pada era sekarang ini merupakan sektor yang strategis dalam menggerakkan roda pembangunan nasional. Hukum perizinan dan pengamanan diciptakan dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat yang bergerak dalam usaha penangkapan ikan di wilayah laut dalam yurisdiksi nasional Indonesia.

Pemberian perlindungan hukum dilakukan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dijadikan fokus utama dalam proses reformasi. Namun kenyataan sampai saat ini perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat nelayan di negara kita masih sangat lemah, seolah-olah kelihatannya masyarakat tidak menghormati hukum, kewibawaan aparat penegak hukum semakin merosot sehingga hukum dirasakan sudah tidak dapat memberikan rasa aman dan keteraturan terhadap kegiatan masyarakat di wilayah laut.

Dengan terjadinya perubahan paradigma dalam bentuk pemberian kewenangan kepada daerah (Propinsi, Kabupaten / Kota) untuk mengelola wilayah laut, didorong oleh adanya keinginan agar pemanfaatan sumber kekayaan alam yang adil dan merata bagi masyarakat Indonesia. Hal ini akan berkorelasi langsung dengan hukum yang dioperasionalkan, sekaligus juga akan berpengaruh kepada masyarakatnya. Biasanya pengaruh-pengaruh tersebut akan melahirkan persepsi tertentu dalam proses berkerjanya hukum dalam masyarakat. Artinya paradigma mempunyai pengaruh yang bersifat timbal baik dengan persepsi masyarakat.

Berbicara tentang paradigma, kata ini berasal dari istilah Latin, yaitu *paradeigma* yang berarti pola. Oleh Khun istilah ini dipergunakan untuk menunjukkan dua pengertian utama, yaitu *pertama* diartikan sebagai totalitas konstilasi pemikiran, keyakinan, nilai, persepsi dan teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang realitas mereka. *Kedua*, diartikan sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkir balikan semua asumsi maupun aturan yang ada.<sup>19</sup>

Pengertian paradigma menurut George Ritzer adalah pandangan yang mendasar dari ilmuan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh satu cabang ilmu pengetahuan (disiplin)<sup>20</sup>. Selanjutnya Lili Rasjidi memberikan pengertian bahwa paradigma adalah kesatuan gagasan dari suatu masyarakat sains tertentu, dalam kurun waktu tertentu yang dipegang teguh secara komitmen oleh masyarakatnya.<sup>21</sup>

Paradigma dalam ilmu sosial, oleh Thomas Khun dibedakan atas tiga paradigma ilmu sosial, yaitu paradigma fakta sosial, paradigma definisi sosial, dan paradigma perilaku sosial.<sup>22</sup>

Untuk menganalisis persepsi masyarakat nelayan digunakan paradigma definisi sosial. Alasan menggunakan paradigma definisi sosial karena paradigma ini memandang manusia sebagai orang yang aktif menciptakan kehidupannya sendiri, tidak memandang manusia sebagai makhluk yang statis dan terpaksa dalam bertindak. Fokus perhatian dari paradigma definisi sosial terletak pada bagaimana manusia mengartikan kehidupan sosialnya atau bagaimana caranya mereka membentuk kehidupan sosial yang nyata.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup>. Sofian Effendi, dalam Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal : 70.

<sup>20</sup>. George Ritzer, Op.cit, hal. 8.

<sup>21</sup>. Lili Rasjidi dan I.B. Wyarsa Putra, Op Cit, hal 72.

<sup>22</sup>. George Ritzer, Op Cit, hal : 15-98.

<sup>23</sup>. Max Weber, dalam KJ. Veger, *Realitas Sosial*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hal : 171.

Sedangkan kedua paradigma yang lain tidak mengakui arti penting kedudukan manusia sebagai individu. Pada paradigma fakta sosial individu dipandang sebagai orang yang terlalu mudah dikendalikan oleh kekuatan yang berasal dari luar dirinya seperti kultur, norma dan peranan-peranan sosial. Sehingga pandangan ini cenderung mengingkari kenyataan bahwa manusia mempunyai kepribadian sendiri. Sedangkan paradigma perilaku sosial melihat tingkah laku manusia semata-mata ditentukan oleh sesuatu rangsangan yang datang dari luar dirinya. Kenyataan manusia mampu menciptakan dunianya sendiri, itu dingkari oleh kedua paradigma itu.<sup>24</sup>

Terdapat tiga teori utama dalam paradigma definisi sosial, masing-masing yaitu teori aksi sosial, teori interaksionisme simbolik dan teori fenomenologi. Teori aksi sosial tidak begitu penting terhadap perkembangan sosiologi, tetapi arti pentingnya terletak pada sumbangannya yang besar terhadap perkembangan teori interaksionisme simbolik. Para pendukung teori interaksionisme simbolik memberikan tanggapan yang negatif kepada kedua paradigma yang lainnya, karena menurut interaksionisme simbolik terdapat proses berfikir yang meng-antari stimuli dan respon. Dengan kata lain respon bukan merupakan hasil langsung dari stimuli yang berasal dari luar diri manusia. Selanjutnya bagi teori imteraksionisme simbolik struktur dan pranata sosial itu hanya merupakan kerangka di dalam mana proses pendefinisian sosial dan proses interaksi berlangsung.<sup>25</sup> Teori fenomenologi muncul sebagai hasil tradisi perbedaan antara teori tindakan dan teori interaksionisme simbolik, sasaran studi teori ini adalah hubungan antara realitas susunan sosial dengan tindakan aktor.

---

<sup>24</sup>. George Ritzer, *Op Cit*, hal : 63.

<sup>25</sup>. *Ibid*, hal : 106.

Kemudian untuk memahami bagaimana manusia itu bertindak dan berkembang secara sosial sebagai akibat partisipasinya dalam kehidupan masyarakat, maka teori yang digunakan adalah teori interaksionisme simbolik dan teori fenomenologi. Sasaran utama dari teori interaksionisme simbolik ialah pada individu dengan kepribadian diri pribadi dan pada interaksi antara pendapat intern dan emosi seseorang dengan tingkah laku sosialnya.<sup>26</sup> Teori fenomenologis oleh Alfred Schutz sebagai salah seorang tokohnya bertolak dari pandangan Weber, teori ini berpendirian bahwa tindakan manusia menjadi suatu hubungan sosial bila manusia memberikan arti atau makna tertentu terhadap suatu tindakan yang sangat menentukan terhadap kelangsungan proses interaksi sosial, baik bagi aktor yang memberikan arti terhadap tindakannya sendiri maupun bagi pihak lain yang akan menterjemahkan dan memahaminya serta yang akan beraksi atau bertindak sesuai dengan yang dimaksud oleh aktor.<sup>27</sup> Selanjutnya Schutz, memusatkan perhatian kepada struktur kesadaran yang diperlukan untuk terjadi dan berlangsung melalui penafsiran dan pemahaman tindakan masing-masing, baik antara individu maupun antar kelompok. Dia juga mengatakan adanya keterkaitan manusia dengan kehidupan sehari-hari merupakan sesuatu yang sangat praktis sifatnya dan tidak bersifat teoritis. Dalam "sikap alami mereka", diatur oleh motif-motif pragmatis yakni mereka berupaya mengontrol, menguasai atau merubah dunia dalam rangka menerapkan proyek-proyek dan tujuan-tujuan mereka. Schutz juga menyebut dunia dalam kehidupan sehari-hari yang praktis tersebut dengan istilah "dunia kerja" realitas puncak.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup>. Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT. Tiara Wicana, Yogyakarta, 1992, hal : 55.

<sup>27</sup>. George Ritzer, *Op Cit*, hal : 69-70

<sup>28</sup>. Irving M. Zetlin, *Memahami Kembali Sosiologi : Kritik Terhadap Teori Sosiologi Kontemporer*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hal : 263.

Menurut Thomas S Khun sentral revolusi sains adalah paradigma, untuk menjelaskan itu Khun menggunakan sejarah sebagai dasar dalam mengungkapkan gagasan paradigmanya, karena menurut dia sejarah bukan hanya sekedar murni bersifat deskriptif atau normatif melainkan sejarah merupakan dasar dari transformasi teori atau fakta yang dapat membangun gagasan yang universal, hanya pengungkapan sejarah yang bersifat deskriptif dan normatif sajalah yang menimbulkan kekeliruan. Sejarah telah membantunya untuk menemukan konstelasi fakta, teori dan metoda-metoda yang tersimpan di dalam buku-buku teks sains. Dengan jalan begitu dia telah menemukan bahwa perkembangan ilmu pengetahuan itu adalah sebagai akibat dari revolusi.

Model perkembangan ilmu pengetahuan menurut Khun sebagai berikut :

$P1 \rightarrow Ns \rightarrow A \rightarrow C \rightarrow R \rightarrow P2$

**P1 (Paradigma 1)** adalah simbol dari paradigma yang telah ada dalam suatu masyarakat sains, yang mendominasi kehidupan masyarakat, sehingga ia merupakan paradigma yang membatasi kepercayaan dan usaha-usaha untuk mencari dan menemukan alternatif-alternatif baru yang bisa menggantikannya.

**Ns (Normal Science)** adalah suatu periode akumulasi ilmu pengetahuan dimana para ilmuwan berorientasi dan memegang teguh paradigma (P1) yang sedang berpengaruh. Sains yang normal dapat menjelaskan arti paradigma, dalam konteks ini paradigma adalah model atau pola yang diterima oleh suatu masyarakat sains tertentu. Sains yang normal berusaha mewujudkan janji melalui perluasan pengetahuan dan fakta-fakta dengan menaikkan tingkat kecocokan antara fakta-fakta yang diperoleh dengan perkiraan yang terkandung didalam paradigma yang sedang eksis (P1). Dia bertugas menyelesaikan pekerjaan yang belum selesai secara tuntas. Dengan demikian riset yang normal adalah riset yang didasarkan kepada paradigma yang telah ada,

sedangkan sains yang normal sering menekan hal-hal baru yang fundamental, karena hal-hal baru yang fundamental itu akan selalu menentukan bahkan merubah paradigma pendahulunya (P1). Oleh karena itulah maka paradigma sesungguhnya merupakan komitmen mendasar yang selalu dipegang teguh oleh masyarakat sains tertentu pada kurun waktu tertentu pula.

Namun keadaan yang demikian tidak mampu dipertahankan sepanjang masa, karena dalam dunia ilmu pengetahuan selalu muncul gejala-gejala baru yang tumbuh dan berkembang secara alamiah, hal ini akan mengadakan perlawanan terhadap paradigma yang sedang ada.

**A (Anomali)** adalah merupakan periode pertentangan antara masyarakat sains yang memegang teguh pencapaian paradigma lama (P1) dengan masyarakat sains yang menanggapi kehadiran gejala-gejala baru yang muncul secara terus menerus, sehingga kelompok masyarakat sains merespon apa yang sedang terjadi dalam dunia sains itu sendiri dan mereka memandang bahwa perlu ada komitmen baru dalam menyikapi gejala yang terjadi dalam dunia sains tersebut.

Penyebab utama lahirnya periode ini adalah atas kegagalan paradigma lama (P1) untuk memecahkan masalah-masalah baru. Jika pertentangan itu memuncak maka krisis akan muncul dan akibatnya paradigma lama (P1) mulai disangsikan validitasnya.<sup>29</sup>

**C (Crisis)**, yaitu periode perkembangan sains yang menunjukkan kondisi pertentangan antara penganut paradigma lama (P1) dengan kelompok masyarakat sains yang menghendaki perubahan terhadap paradigma lama (P1). Pada periode ini ditandai dengan munculnya gagasan-gagasan baru dari gejala-gejala yang sudah diketahui dan

---

<sup>29</sup>. Gorge Ritzer, Op.cit, hal 5

dipelajari sebelumnya. Gagasan baru itu dipandang sebagai hal yang mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi paradigma sebelumnya. Jadi pada periode ini telah terjadi perubahan besar dalam dunia sains. Krisis ini akan berakhir setelah muncul teori baru yang ditandai oleh suatu proses penggantian kedudukan yang radikal yaitu revolusi sains.<sup>30</sup>

**R (Revolusi) Sains**, adalah suatu periode dimana munculnya teori baru yang secara radikal menggantikan teori lama, yang terjadi karena munculnya kesadaran yang semakin tumbuh yang ditandai oleh pemikiran-pemikiran untuk melahirkan paradigma baru, sehingga keinginan untuk meninggalkan paradigma lama semakin jelas kelihatannya.

**P2 (Paradigma Baru)**, adalah paradigma yang lahir dari hasil revolusi sains yang menggantikan kedudukan paradigma lama (P1).

Dari proses terjadinya pergantian paradigma di atas, maka terdapat dua ciri utama untuk menentukan standar revolusi sains, adalah ada atau tidaknya penerobosan terhadap suatu komitmen sains yang normal. Sedangkan ciri lainnya adalah ada tidaknya anomali, krisis, dan akhirnya pergantian kedudukan terhadap suatu teori lama.<sup>31</sup>

Bertolak dari gagasan Thomas Kuhn tentang perkembangan sains, maka sangat menarik untuk mengamati pertumbuhan ilmu hukum. Karena ilmu hukum itu sendiri pertumbuhannya menyerupai gagasan Kuhn. Pertumbuhan ilmu hukum bermula dari paradigma hukum alam, hukum historis, hukum utilitarianisme, hukum positif, hukum sosiologis dan paradigma hukum realis pragmatis.<sup>32</sup> Dia menjelaskan bahwa setelah sebuah aliran atau teori lahir dan hidup di tengah masyarakat melahirkan sebuah

---

<sup>30</sup>. Thomas S Kuhn, *Peranan Paradigma Dalam Revolusi Sains*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1989, hal : 72-98.

<sup>31</sup>. Lili Rasjidi, Op.cit, hal : 70

<sup>32</sup>. Ibid, hal 74 – 87.



paradigma, kemudian mendapat tantangan dari aliran atau teori yang lebih muda terciptalah anomali, terjadi krisis dan akhirnya terjadi revolusi maka terciptalah teori-teori baru yang menandai terjadinya paradigma baru, demikian seterusnya yang kita kenal di dalam dunia sains, dimana aliran demi aliran akan selalu tumbuh, hidup dan berkembang dan akhirnya pudar atau menghilang. Salah satu bentuk khas pertumbuhan ilmu hukum itu adalah pergantian paradigma selalu dalam bentuk revolusi, namun kehadiran paradigma baru tidak selalu menghilangkan paradigma lama, hanya saja paradigma baru sering berlaku dominan dibanding paradigma lama.

Hukum nasional yang kita kenal saat sekarang dalam praktek maupun teori dihasilkan oleh suatu perkembangan sejarah panjang dari ilmu hukum itu sendiri, dia lahir karena didorong untuk mendapatkan keteraturan dan keadilan dalam pergaulan hidup umat manusia melalui keberadaan negara. Harold Berman dengan data sejarahnya yang relatif lengkap menyimpulkan, bahwa hukum modern sebagaimana dipraktekkan pada banyak negara nasional pada abad 20, juga di negeri-negeri bekas jajahan adalah hukum yang karakteristik utamanya terbentuk lewat dan oleh berbagai revolusi penting di negeri-negeri Eropah yang dulu berada dalam kawasan Katolik Barat.<sup>33</sup>

Dalam perjalanan panjang ilmu hukum sesungguhnya telah terjadi perubahan dari satu paradigma ke paradigma lainnya, pada setiap terjadi perubahan paradigma itu teori yang mendasarinya juga ikut berubah. Perubahan itu terjadi disebabkan oleh fungsi utama dari teori. Menurut Satjipto Rahardjo fungsi utama sebuah teori adalah memberikan penjelasan terhadap sesuatu masalah,<sup>34</sup> semakin baik kemampuan suatu teori menjelaskan maka semakin tinggi penerimaan terhadap teori tersebut dan semakin

---

<sup>33</sup>. Soetandyo Wignjosoebroto, *Perubahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum Pada Masa Peralihan Milenium (dari abad 20 ke abad 21)*, Makalah Seminar Nasional Menggugat Pemikiran Hukum Positivistik di Era Reformasi, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang 22 Juli 2000, hal : 1.

<sup>34</sup>. Satjipto Raharjo, *Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi*, Makalah Seminar Nasional Menggugat Pemikiran Hukum Positivistik di Era Reformasi, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang 22 Juli 2000, hal : 2.

cepat pula masyarakat merespon, sehingga paradigma lama akan ditinggalkan dan posisinya digantikan oleh paradigma yang baru. Pandangan Satjipto Raharjo tersebut akan mampu menjelaskan tanggapan masyarakat yang keliru selama ini, yang beranggapan bahwa teori berada di kawasan yang jauh dari pada praktek, bahkan sering menimbulkan kesan tidak praktis dan kurang membantu memecahkan persoalan-persoalan secara kongkrit atau teori itu seakan-akan menghambat.

Dalam ilmu hukum sejak ditandatanganinya Treaty of Westphalia, yang merupakan tonggak sejarah lahirnya negara modern, sejak itu kedaulatan tidak lagi diletakkan pada tangan raja (pribadi raja), tetapi kepada seluruh wilayah teritorialnya. Kedaulatan tidak melekat pada warga bangsa (nasional), melainkan kepada bangsa (nation) dan itu bersifat mutlak. Sejak itulah tipe positivisme dalam ilmu hukum semakin mendominasi. Kehadiran negara modern memunculkan masalah baru yang belum pernah dihadapi oleh ilmu hukum sebelumnya, yang sangat menonjol adalah munculnya suatu orde perundang-undangan dimana legislatif memiliki kekuasaan yang spesifik dalam pembuatannya, ini menandai kehadiran hukum yang positivistik dan sangat berkembang pada abad kesembilan belas. Tetapi memasuki abad ke duapuluh muncul gejolak baru dalam masyarakat, dengan pemikiran yang lebih melihat bahwa hakekat hukum dan tempat hukum itu adalah untuk dan di dalam masyarakat, pemikiran yang demikian tetap saja bergulir dalam rangka mempersiapkan hukum yang betul-betul mampu menciptakan kehidupan yang teratur dan berkeadilan.

Paradigma hukum kelautan dalam perkembangannya juga mengalami proses sejarah yang cukup panjang pula, paradigma yang terjadi pada bidang ini mempunyai dua dimensi hukum, yaitu dimensi hukum internasional dan hukum nasional.

Pada dimensi hukum internasional, perubahan paradigma hukum kelautan yang terjadi disebabkan oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, pertumbuhan penduduk dan semakin banyaknya negara-negara yang baru merdeka, merupakan

faktor yang menyebabkan laut menjadi arena pertentangan kepentingan bangsa-bangsa di dunia untuk dapat memilikinya. Dari persoalan itu ada pertanyaan pokok yang perlu dijawab oleh teori, apakah laut dapat dimiliki oleh negara ? Untuk menjawab permasalahan ini menurut sejarah perkembangan hukum laut terdapat dua konsepsi yang selalu dipertentangkan<sup>35</sup>, yaitu :

- a. *Res Nullius*, yang menyatakan bahwa laut itu tidak ada yang mempunyainya, dan karena itu dapat diambil dan dimiliki oleh masing-masing negara.
- b. *Res Communis*, yang menyatakan bahwa laut itu adalah milik bersama masyarakat dunia, dan karena itu tidak dapat diambil atau dimiliki oleh masing-masing negara.

Hugo Grotius adalah yang pertama kali memformasikan prinsip kebebasan di laut (*Mare Liberum*), suatu prinsip yang menyatakan bahwa laut tidak hanya untuk bangsa-bangsa maritim saja, tetapi juga untuk semua negara (bangsa) yang ada di dunia. Kebebasan ini sebetulnya ditunjukkan untuk kepentingan perdagangan. Pandangan ini ditantang oleh beberapa sarjana, yang terkenal John Sheldon, dalam bukunya *Mare Clausum* : The Right and Dominion on the Sea, dia menyatakan kepada pembuktian sejarah bahwa negara-negara telah menjalankan kekuasaan mereka atas laut dan karena itu melalui prescription, laut itu bukanlah *Mare Liberum* tetapi *Mare Clausum*.<sup>36</sup>

Dengan adanya pandangan yang demikian dan semakin majunya teknologi, maka negara-negara berlomba-lomba untuk memanfaatkan dan untuk memiliki laut semaksimal mungkin, baik untuk kepentingan ekonomi, politik, maupun militer.

---

<sup>35</sup>. Hasjim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hal : 11.

<sup>36</sup>. Grotius dalam bukunya *Mare Liberum*, yang terbit tahun 1609, untuk menyangkal kebenaran politik Portugis dan Spanyol yang melarang pihak lain berlayar ke Timur Jauh, yang didasarkan kepada pendirian bahwa laut terbuka untuk siapapun, karena laut tidak ada yang memilikinya. Pandangan Grotius ini di tentang oleh Welwood, Gerand Malynes, Sir John Borrough dan John Sheldon. Untuk jelasnya baca buku Muchtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, BPHN Dept. Kehakiman, Bina Cipta, Bandung, 1978, hal : 14-28 dan bandingkan dengan Hasjim Djalal, Op Cit, hal : 15-16.

Sehingga negara-negara termotivasi untuk merubah kebijakan didalam pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan laut melalui perumusan hukum yang mampu mengikuti perkembangan teknologi.

Perubahan paradigma hukum laut secara internasional terakhir, terjadi setelah Konferensi Hukum Laut PBB ke III yang berhasil merumuskan Konvensi Hukum Laut Internasional yang baru<sup>37</sup> berlainan dengan Konvensi-konvensi Hukum Laut Internasional sebelumnya<sup>38</sup>. Konvensi Hukum Laut PBB ke III lebih bersifat menyeluruh oleh karena hampir semua persoalan hukum laut internasional tercakup di dalamnya.

Sebagai puncak karya PBB tentang hukum laut di mana pada hari pertama konvensi ini di tandatangani oleh 119 negara. mempunyai makna yang berarti bagi Indonesia adalah sejak ditandatanganinya Konvensi hukum laut internasional 1982 tanggal 10 Desember 1982 di Montego Bay Jamaica, karena konvensi ini telah memberikan pengakuan kepada negara-negara pantai untuk mempunyai kedaulatan di wilayah laut yang lebih luas lagi. Konvensi ini terdiri dari 17 Bagian (*Parts*) dan 9 *Annex*, terdiri dari ketentuan tentang batas-batas dari yurisdiksi nasional di wilayah laut, udara di atasnya, navigasi, perlindungan dan pemeliharaan lingkungan laut, riset ilmiah, pertambangan dasar laut dan eksplorasi lainnya dari sumber-sumber non hayati dan ketentuan-ketentuan tentang penyelesaian sengketa.<sup>39</sup>

Dengan demikian setelah disepakatinya secara internasional melalui penandatanganan Konvensi Hukum Laut Internasional 1982, berarti setiap negara pantai mempunyai kedaulatan (*sovereignty*)<sup>40</sup> pada wilayah laut, baik secara horizontal

---

<sup>37</sup>. Konvensi Hukum Laut Internasional yang baru, adalah konvensi-konvensi yang dihasilkan oleh Konferensi PBB ke III yang berlangsung dari tahun 1973 s/d 1982.

<sup>38</sup>. Sedangkan Konvensi Hukum Laut sebelumnya adalah Konvensi-Konvensi Hukum Laut Internasional yang dihasilkan oleh Konferensi PBB ke I dan II di Jenewa 1958 dan 1960.

<sup>39</sup>. Chairul Anwar, *Orizon Baru Hukum Laut Internasional Konvensi Hukum Laut 1982*, Djambatan, Jakarta, 1982, hal : 7.

<sup>40</sup>. Menurut Jean Bodin yang hidup pada abad XVI, mengungkapkan bahwa kedaulatan (*sovereignty*) merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara untuk menentukan hukum dalam negara tersebut dan sifatnya : tunggal, asli, abadi serta tidak dapat dibagi-bagi. Untuk jelasnya baca : Suhino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hal : 17.

maupun secara vertikal. Dari ketentuan Konvensi ini negara pantai mempunyai kedaulatan penuh (*full jurisdiction*) pada laut wilayah (*territorial sea*) sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal (*base line*) ke arah laut bebas,<sup>41</sup> yang meliputi segala kepentingannya, kekuasaan demikian dinamakan dengan kedaulatan (*sovereignty*) yang bersifat mutlak. Lain halnya dengan kedaulatan negara-negara pantai terhadap ZEE dan Landas Kontinen, dimana pada kedua wilayah yang terakhir ini kedaulatan negara pantai bersifat eksklusif.

Sejak peristiwa penandatanganan Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 ini sebetulnya konsepsi negara kepulauan yang diperjuangkan Indonesia sejak Deklarasi Juanda 1957 mendapatkan pengakuan secara internasional, sekarang untuk memanfaatkan sumber kekayaan alam yang terdapat didalamnya sangat ditentukan oleh ketentuan hukum nasional yang dirumuskan oleh bangsa dan negara Indonesia sendiri.

Pada dimensi hukum nasional, sesungguhnya hukum laut nasional adalah sebagai bentuk pengimplementasian dari hukum laut internasional yang ditujukan kepada kepentingan nasional negara yang bersangkutan. Maka untuk memanfaatkan sumber kekayaan alam yang terdapat di dalam wilayah laut negara tersebut, sangat ditentukan oleh perumusan hukum, pengoperasianolannya dan evaluasinya oleh negara yang bersangkutan, sudah barang tentu harus sesuai pula dengan ketentuan hukum yang telah disepakati secara internasional.

Sejak beberapa tahun terakhir di Indonesia telah terjadi perubahan yang tidak hanya sangat cepat tetapi juga sangat fundamental kejadian itu bukan dengan cara yang evolusioner tetapi dengan revolusioner. Perubahan yang fundamental tersebut terlihat perjuangan yang ingin menghentikan arus tatanan yang otoriter menjadi yang demokratis, dari yang sentralistik menjadi yang desentralistik, dari hukum yang

---

<sup>41</sup>. Lihat Bab II, Pasal 2, Konvensi Hukum Laut Internasional 1982.

represif menjadi hukum yang responsif setidaknya menjadi hukum yang otonom. Hal itu juga terjadi dalam hal pengelolaan wilayah laut yang biasanya dilakukan oleh pemerintahan pusat sekarang diberikan kepada daerah Propinsi, Kabupaten / Kota dalam rangka otonomi daerah dengan luas wilayah tertentu.

Di Indonesia, menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara pembinaan hukum memilih pembangunan hukum dengan menggunakan dua strategi, yaitu Pembangunan hukum ortodoks dan pembangunan hukum responsif. Pembangunan hukum ortodoks mengandung ciri-ciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara. Sedangkan pembangunan hukum responsif mengandung ciri-ciri adanya peranan besar lembaga peradilan dan partisipasi kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.<sup>42</sup>

Philippe Nonet dan Philip Selznick, membedakan tiga keadaan dasar mengenai hukum dalam masyarakat, yaitu <sup>43</sup> :

- a) Hukum Represif, yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif.
- b) Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menetralkan represi dan melindungi integrasi hukum itu sendiri.
- c) Hukum responsif, yaitu hukum sebagai suatu sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Munculnya konsep hukum otonom dan hukum responsif adalah sebagai reaksi yang menentang hukum represif yang bertujuan untuk mempertahankan *status quo* kewenangan penguasa. Dengan terdapatnya hukum otonom dan hukum responsif berarti terbukanya peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum yang lebih terbuka dan demokratis.

---

<sup>42</sup> Abdul Hakim G. Nusanusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hal : 27-28.

<sup>43</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Gambaran tentang Fungsi-fungsi Hukum di Dalam Masyarakat Sebagai Hasil Tinjauan terhadap Hukum dalam beberapa Perspektif*, Masalah-Masalah Hukum No. 5-1991, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1991, hal ; 44-45.

Sejalan dengan pemikiran ini, Paul dan Dias mengajukan suatu konsep yang mereka sebut sebagai pendekatan alternatif terhadap pembangunan. Melalui pendekatan tersebut mereka hendak menempatkan kelompok-kelompok masyarakat terutama masyarakat lapisan bawah sebagai pemegang peran penting dalam proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan mereka.<sup>44</sup>

Indonesia sebagai negara yang bhineka, dalam dunia sistem hukum juga terkenal dengan negara yang memiliki hukum bercorak pluralisme, yaitu aturan-aturan hukum tertulis (dalam bentuk undang-undang dan ketentuan hukum tertulis lainnya), juga mengenal hukum agama dan hukum adat (sebagian besar tidak tertulis). Disamping itu terdapat konsepsi normatif dan kognitif yang dianggap sah, tetapi tidak merupakan suatu sistem manapun. Hal ini disebut dengan "*unnamed law*".<sup>45</sup>

*Unnamed law* lahir dari hubungan dan integrasi baik dalam kehidupan desa, institusi birokrasi, antar pedagang atau pengusaha. Aturan-aturan tersebut akan berpengaruh dalam hubungan internal dan eksternal dari orang-orang yang memakai aturan tersebut. Aturan ini timbul dari lingkungan dan integrasi atau dalam bidang semi otonomi yang berkembang akhir-akhir ini, yang secara eksplisit tidak diatur oleh aturan-aturan sistem yang ada.<sup>46</sup> Besar dugaan penulis bahwa bentuk hukum ini juga dikenal oleh masyarakat nelayan dalam aktifitas mereka.

Satjipto Raharjo<sup>47</sup> mengungkapkan, bahwa salah satu ciri yang menonjol dari hukum bagi masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakat. Hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya.

---

<sup>44</sup>. Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal : 82-83.

<sup>45</sup>. Frans Von Benda-Beckmann, *Changing Legal Pluralisms in Indonesia*, Vith International Symposium Commission on Folk Law Legal Pluralism, Ottawa, Agustus 15-18, 1990, hal : 11.

<sup>46</sup>. Ibid, hal : 11-13.

<sup>47</sup>. Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal : 206.

Sedangkan menurut Weber, kecenderungan umum dalam perkembangan hukum modern adalah untuk menjadi semakin rasional. Secara teoritis perkembangan itu melalui tahap-tahap sebagai berikut :<sup>48</sup>

- a) Pengadaan hukum melalui pewahyuan (*revelation*) secara kharismatik. Dalam istilah Weber pengadaan hukum secara demikian itu terjadi melalui apa yang disebutnya "*Law Prophets*" Ia berpendapat bahwa cara pengadaan hukum yang seperti inilah sebagai pengadaan hukum yang kreatif yaitu pengadaan hukum mulai dari nol.
- b) Penciptaan hukum dan penemuan hukum secara empiris oleh para "*Legal Honoratiores*" yaitu penciptaan hukum oleh para *Kantelajuristen* (*Cantelary Jurisprudence*). Hukum tercipta melalui teknik-teknik dan keterampilan sendiri.
- c) Pembebanan (*imposition*), pengadaan hukum oleh kekuatan-kekuatan sekuler atau teokratis.
- d) Tahap terakhir adalah penggarapan hukum secara sistematis dan penyelenggaraan hukum yang dijalankan secara profesional oleh orang-orang yang mendapatkan pendidikan hukum dengan cara-cara ilmiah dan legal formal.

Lahirnya kebijakan publik, dengan memberikan pelimpahan kewenangan pengelolaan wilayah laut kepada daerah Propinsi, Kota dan Kabupaten. Langkah ini ditempuh dalam rangka mengimplementasikan pembangunan dengan mengutamakan prinsip demokratisasi yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sekaligus merupakan upaya menanggulangi kemiskinan di tanah air. Menurut Esmi Warassih hal tersebut sebagai upaya memberantas kemiskinan lahir maupun kemiskinan rohani di tanah air, satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberikan kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu

---

<sup>48</sup>. Ibid, hal : 223-224.



memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang menaikkan penghasilan setiap orang, juga pembangunan yang mencerminkan keadilan sosial dan meningkatkan martabat manusia.<sup>49</sup>

Kunci pokok untuk mencapai keberhasilan langkah itu, sebenarnya terletak pada kemauan politik (*political will*) pemerintah untuk melakukan bagaimana merumuskan hukum yang mampu mencapai pemerataan pembangunan sekaligus menjamin pembagian pendapatan yang merata sesuai dengan prinsip demokrasi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, dalam pemecahan persoalan pembangunan secara implementatif terletak pada persoalan meratakan hasil pembangunan, maka daerah dan masyarakat pedesaan (pantai) merupakan sarana dan modal pembangunan. Masyarakat Indonesia sebagian besar tinggal di pedesaan dan pantai pada umumnya masih berada dalam taraf yang memprihatinkan secara sosial ekonomi walaupun kaya dengan potensi sumber kekayaan alam. Oleh karena itu masalah pemerataan pembangunan dalam rangka pemerataan pendapatan harus dijadikan prioritas utama dalam setiap kebijakan publik yang ditopang oleh ketentuan hukum sebagai instrumennya. Kalau sekiranya tidak demikian, dikhawatirkan akan terjadi keguncangan-keguncangan sosial ekonomi, hal ini tentu sangat bertentangan dengan cita-cita untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, secara politis dapat pula mengganggu integritas nasional.

Ditinjau dari harapan masyarakat, maka keberadaan hukum perizinan dan pengamanan usaha perikanan diharapkan mampu melegitimasi nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Dimana-mana konsepsi keadilan berakar di dalam suatu kondisi yang diinginkan. Biasanya konsep ini hanya menjadi eksplisit bilamana orang menghadapi ketidakadilan. Secara analisis konsep keadilan dapat dibagi kedalam komponen yang prosedural dan komponen material. Komponen prosedural

---

<sup>49</sup>. Esmi Warassih, *Kebijakan Pemerataan Dalam Pembangunan*, Masalah-Masalah Hukum, No. ISSN 0126-1398, Tahun XIII-1983, Universitas Diponegoro, Semarang, 1983, hal : 32.

berhubungan dengan corak suatu sistem hukum; kekuasaan hukum dan negara hukum. Komponen keadilan material berhubungan dengan apa yang disebut hak-hak sosial, dan merupakan ciri dari susunan politik dan ekonomis di dalam masyarakat. Hubungan kedua konsep ini terletak di dalam prinsip legitimasi yang mendasari otoritas dalam masyarakat.<sup>50</sup> Kedua konsep tersebut dapat dipertemukan oleh birokrat pada waktu mengimplementasikan hukum ditengah-tengah masyarakat. Dengan demikian hukum dan birokrat bagi masyarakat pada hakekatnya didasarkan oleh satu motif untuk memenuhi kebutuhan mendapatkan keadilan dalam tata kehidupan sosialnya.

Proses legitimasi nilai-nilai hukum dan proses berbagai kepentingan yang ada di dalam masyarakat dikongkritkan melalui perumusan dan penerapan hukum oleh birokrat. Selanjutnya dari perumusan dan penerapan hukum inilah memunculkan persepsi masyarakat. Persepsi masyarakat terhadap hukum pada akhirnya akan memberikan warna tertentu kepada sikap masyarakat, sebagai respon terhadap berkerjanya hukum dalam masyarakat. Respon ini dimaksudkan sebagai reaksi seseorang dalam memilih alternatif mana yang dipilihnya pada waktu dirinya mengalami permasalahan hukum.

Memahami fenomena sosial, budaya dan perilaku manusia tersebut tidak cukup hanya dengan merekam terhadap apa-apa yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihatnya secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya. Segenap perilaku manusia yang nampak secara eksplisit tidak dapat dilepaskan begitu saja dari segenap konteks yang melatar belakangnya. Oleh sebab itu antara perilaku dan persepsi mempunyai hubungan yang bersifat saling mempengaruhi, karena tingkah laku muncul berdasarkan persepsi seseorang yang melatar belaknginya. Persepsi seseorang

---

<sup>50</sup>. Daniel S Lev, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum*, dalam Hukum dan Pembangunan Sosial, Editor Prof. DR. A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hal: 240.

diperoleh melalui proses *inferensi* (kesimpulan) dari rentangan pengalaman sosial dan budayanya sehari-hari. Keragaman dan intensitas pengalaman tersebut berbeda-beda antara orang yang satu dengan orang lain atau antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lainnya.

Secara kongkrit harus pula kita akui bahwa memang ada terdapat hukum dan penerapannya yang tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat, banyak faktor penyebabnya, diantaranya perbedaan kedudukan antara masyarakat dengan birokrat, pendidikan, kesejahteraan dan kepribadian para birokrat itu sendiri. Pada akhirnya kondisi yang demikian dapat membawa konsekwensi dalam penyelenggaraan dan penegakan hukum, sehingga azas persamaan kedudukan dihadapan hukum sulit bisa terlaksana.

Tindakan diskriminatif dalam pembentukan dan penegakan hukum menimbulkan pelapisan sosial dalam masyarakat dalam memahami hukum dan keadilan. Dalam hal ini Satjipto Raharjo berpandangan<sup>51</sup> bahwa perbedaan tingkat ekonomi yang dikaitkan pula dengan perbedaan di dalam status sosial kemudian menyusun suatu pelapisan seperti misalnya dibangun dalam susunan kelas atas, kelas menengah dan kelas bawah. Dalam keadaan pelapisan seperti ini maka ia akan memberikan beban pengaruhnya terhadap sistem hukum, khususnya dalam hubungan pelaksanaan hukum. Salah satu akibat yang penting dari pelapisan di dalam masyarakat itu adalah munculnya kelompok yang dominan. Kelompok yang kebetulan menjadi dominan itu akan berusaha memaksakan kehendaknya agar diterima oleh lapisan-lapisan lain di dalam masyarakat.

---

<sup>51</sup>. Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1980, hal : 41.

Menurut Chambliss dan Seidman<sup>52</sup> sehubungan dengan ini menyatakan pelaksanaan hukum di dalam masyarakat, maka pelaksanaannya ditunjukkan kepada orang-orang yang mempunyai kekuasaan politik atau bahkan sama sekali tidak, biasanya lebih aman dijalankannya dari pada pelaksanaannya yang ditunjukkan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik yang besar, sebab di dalam keadaan yang terakhir ini pelaksanaan itu akan berbalik menimbulkan tekanan kepada badan-badan pelaksana hukum itu sendiri.

Hal itu terjadi disebabkan karena struktur kekuasaan memberikan kesempatan kepada golongan-golongan atau orang-orang yang mempunyai kedudukan yang berkuasa untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia.<sup>53</sup> Akhirnya dapat dikatakan bahwa tindakan manusia terhadap obyek tertentu pada hakekatnya didasarkan kepada makna-makna yang diberikan oleh birokrasi.

Makna-makna itu muncul ditentukan oleh bagaimana birokrasi menjalankan fungsinya dalam penegakan hukum dan keadilan. Hal ini dapat dijelaskan dengan menggunakan teori interaksionisme simbolik yang dikemukakan oleh Herbert Blumer, ketika ia memberikan rumusan mengenai asumsi-asumsi interaksionisme, yaitu :<sup>54</sup>

- a. Manusia bertindak terhadap sesuatu atas dasar makna-makna yang dimiliki benda-benda itu bagi mereka.
- b. Makna-makna itu merupakan hasil interaksi sosial dalam masyarakat manusia.
- c. Makna-makna itu dimodifikasikan dan ditangani melalui suatu proses penafsiran yang digunakan oleh setiap individu dalam keterlibatannya dengan tanda-tanda yang dihadapinya.

---

<sup>52</sup>. Chambliss dan Seidman, dalam Setjipto Raharjo, Ibid, hal : 42.

<sup>53</sup>. Ronny Hanitjo Soemetro, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hal : 71.

<sup>54</sup>. Ian Craib, *Teori-Teori Sosial Modern*, Rajawali, Jakarta, 1994, hal : 112.

Stimulus yang kurang baik dari birokrasi penentu dan pelaksana hukum dilapangan, akhirnya terrefleksi pada penerapan hukum ditengah-tengah masyarakat, hal ini akan berakibat munculnya pemberian makna yang kurang baik kepada birokrasi pelaksana oleh masyarakat. Respon dari masyarakat kemungkinan akan mencari alternatif lain untuk penyelesaian permasalahan hukum yang mereka hadapi.

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang perlindungan hukum terhadap masyarakat nelayan oleh hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan di Sumatera Barat ? Tujuan ini meliputi :
  - a. Untuk mengetahui dan menjelaskan persepsi masyarakat nelayan tentang hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan tersebut.
  - b. Untuk mengetahui dan menjelaskan mengenai perilaku dominan yang dimiliki masyarakat nelayan dalam menyikapi setiap permasalahan yang dihadapi di dalam kegiatan usaha penangkapan ikan.
  - c. Untuk mengetahui dan menjelaskan peraturan hukum dan institusi lain yang dikenal oleh masyarakat nelayan dalam kegiatan usaha penangkapan ikan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan kebijakan publik bidang kelautan (hukum perizinan dan pengamanan usaha penangkapan ikan) dalam rangka otonomi daerah di Sumatera Barat.

#### **E. Kontribusi Penulisan**

##### **1. Kontribusi Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi ilmu hukum, terutama berkenaan dengan perlindungan hukum terhadap masyarakat nelayan dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka, yang dilandasi oleh prinsip demokrasi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## 2. Kontribusi Praktis

Penelitian ini dapat memberikan masukan kepada pemerintah dalam menjalankan perannya untuk merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan publik khususnya tentang hukum perizinan dan pengamanan terhadap masyarakat nelayan dalam melakukan usaha penangkapan ikan. Sehingga potensi laut yang ada bisa bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan tidak saja bagi masyarakat nelayan, tetapi juga untuk kepentingan ekonomi daerah dan nasional.

## F. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yang bersifat *Socio-Legal Research*,<sup>55</sup> yaitu penelitian mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Dipilihnya metode dan pendekatan ini, karena hukum itu merupakan suatu institusi yang riil yang maknanya dapat disimpulkan dari gejala-gejala sosial yang nampak di lapangan. Dengan menyoroti hukum secara kualitatif atau sosilogis ini, peneliti dapat mendekati arah perkembangan suatu masyarakat serta permasalahan yang akan timbul sebagai akibatnya. Untuk mendekatinya lebih dalam lagi, selanjutnya peneliti dapat mempertanyakan mengapa terdapat gejala yang seperti itu, apakah ada latar belakang konsep atau pandangan tertentu sehingga ada gejala atau kenyataan tertentu pada suatu masyarakat.

---

<sup>55</sup>. Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hal : 103.

Dalam perspektif ini, untuk melihat bagaimana persepsi masyarakat nelayan tentang hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha mereka tidak akan diukur dari pandangan orang lain, tetapi bagaimana sesungguhnya menurut masyarakat nelayan itu sendiri. Konsekwensinya adalah peneliti harus masuk kedalam dunia konsep masyarakat nelayan tersebut, sehingga dapat dipahami alasan-alasan mereka, gagasan dan nilai-nilai serta pengalaman mereka dalam melakukan kegiatan sebagai nelayan.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analisis, dimana akan berupaya untuk mendeskripsikan secara rinci fenomena sosial yang menjadi pokok permasalahan yang dianalisis di dalam penelitian ini.

## **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada daerah nelayan di Sumatera Barat, dipilihnya daerah nelayan di Sumatera Barat didasarkan kepada pertimbangan bahwa Propinsi Sumatera Barat mempunyai kawasan laut termasuk ZEEI dengan luas sekitar 186.580 km<sup>2</sup> dan garis pantainya sepanjang 375 km, disepanjang pantainya terdapat gugusan kepulauan, yang terbesar adalah gugusan kepulauan Mentawai. Kawasan perairan pantai Sumatera Barat sebagai daerah nelayan meliputi 6 (enam) daerah kota dan kabupaten, yaitu kota Padang, kabupaten Pasaman, Agam, Padang Pariaman, Pesisir Selatan dan Kepulauan Mentawai.

Propinsi ini potensial dengan sumber daya alam laut terutama ikan, namun pemanfaatan sumber daya ikannya oleh masyarakat nelayan masih dilakukan dengan teknologi sederhana, dengan demikian di perairan Sumatera Barat masih memungkinkan untuk pengembangan usaha perikanan termasuk di ZEEI. Tetapi dipihak lain karena luasnya wilayah penangkapan ikan yang berbatasan langsung dengan ZEEI dan lautan bebas, maka di daerah ini rawan dengan berbagai bentuk ancaman.

#### 4. Sumber Data

- a) Data Sekunder, diperoleh dari studi kepustakaan dengan mempelajari literatur yang ada kaitannya dengan obyek penelitian
- b) Data Primer, diperoleh melalui informan di lokasi penelitian. Yang dijadikan informan adalah unsur masyarakat nelayan itu sendiri serta unsur dari Dinas dan Instansi yang ada kaitan langsung dengan hukum perizinan dan pengamanan dalam kegiatan masyarakat nelayan melakukan usaha perikanan serta Tokoh masyarakat di Sumatera Barat yang terkenal dengan istilah "*Tali Tigo Sapilin Tungku Tigo Sajarangan*" yang terdiri dari Ninik Mamak, Alim Ulama dan Cerdik Pandai.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data, dilakukan dua tahap, yaitu :

- a) Tahap pra-survey, yaitu kegiatan pengumpulan data awal yang dibutuhkan oleh kegiatan penelitian ini.
- b) Tahap wawancara dan observasi.

Pada tahap ini pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan observasi. Tipe wawancara yang digunakan adalah wawancara yang difokuskan (*focused interview*).<sup>56</sup> Oleh karena itu untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dan untuk mendalaminya digunakan teknik *snowball sampling*, dengan teknik ini menurut Sanapiah Faisal,<sup>57</sup> peneliti perlu *start* dari informan tertentu atau dari situasi sosial tertentu untuk diwawancarai atau diobservasi, yang darinya akan bergulir "laksana bola salju" yang bergulir mengelinding lebih lanjut. Informan Kunci, ditarik berdasarkan pemegang peran dari unsur-unsur informan di atas.

Sedangkan jenis observasi yang digunakan adalah observasi tak terstruktur.<sup>58</sup> Fokus observasi biasanya berkembang sewaktu kegiatan penelitian berlangsung.

---

<sup>56</sup>. Ronny Hanitijo Soemitro, *Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal : 60.

<sup>57</sup>. Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990, hal : 44.

<sup>58</sup>. Ibid, hal : 80.



## 6. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, menurut Lexy J. Moleong<sup>59</sup> dalam penelitian kualitatif peneliti menjadi segalanya dalam keseluruhan proses penelitian, namun instrumen penelitian disini diartikan sebagai alat mengumpulkan data. Dalam kegiatan penelitian di lapangan peneliti menggunakan alat bantu, seperti Daftar Pertanyaan Pokok Wawancara (sebagai pedoman), alat-alat tulis, alat perekam (*Tape Recorder*), dan alat potret.

## 7. Teknik Analisis Data.

Selama penelitian berlangsung, semua data yang terkumpul dianalisis, dengan tahapan : Mengatur urutan data; Mengadakan reduksi data; Penafsiran; dan Semua data yang diperoleh segera dianalisis.

## 8. Teknik Pengecekan Validitas Data.

Untuk menguji validitas data digunakan teknik *triangulasi* data. Dengan menggunakan teknik ini diharapkan data yang dipakai nantinya akan mempunyai tingkat validitas yang semakin tinggi.

## G. Sistematika dan Pertanggung Jawaban Penulisan

Sebagai perwujudan dari pertanggung jawaban ilmiah, maka tesis ini disusun dalam suatu sistematika yang tertuang dalam enam bab yang tersusun secara berurutan. Dimana masing-masing bab yang ada di dalam tesis ini terdapat suatu benang merah yang saling bertautan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

Tesis ini diawali dengan menjelaskan latar belakang masalah yang menggambarkan suatu keadaan dan menegaskan akan pentingnya diadakan studi, sehingga penulis tertarik untuk mengangkatnya sebagai bahan dalam sebuah tulisan

---

<sup>59</sup>. Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal : 121. Lebih Lanjut baca juga S. Nasution, Log. Cit, hal : 55-56.

ilmiah berupa tesis. Persepsi masyarakat nelayan tentang hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha perikanan bagi peningkatan pendapatan masyarakat nelayan kaitannya dengan otonomi daerah bukanlah persoalan sederhana, namun sangat kompleks dan bersifat multidisipliner. Hal ini akan semakin menarik untuk dicermati apabila dikaitkan pula dengan terjadinya perubahan paradigma dalam pelaksanaan pembangunan nasional pada era reformasi untuk memanfaatkan sumber kekayaan alam sebagai potensi riil dengan memilih pemanfaatan sumber daya di wilayah laut terutama perikanan. Berarti masyarakat nelayan sebagai salah satu komponen yang ada dalam masyarakat Indonesia sebagai penggerak pembangunan nasional yang selama ini termarginalkan akan semakin penting untuk diperhatikan terutama dari aspek hukum yang melindunginya.

Sehubungan dengan hal tersebut penulis menyadari keterbatasan serta ruang dalam tesis ini, sehingga studi ini difokuskan kepada dua permasalahan utama sebagaimana telah diungkapkan pada item permasalahan di atas. Permasalahan yang dirumuskan selanjutnya digunakan sebagai dasar pembahasan untuk bab-bab selanjutnya. Bab I tesis ini sebagai bab pendahuluan adalah bersifat pengantar, disamping memuat latar belakang, permasalahan, juga disertai dengan kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teoritis. Kerangka teoritik secara garis besarnya berisikan tentang teori-teori sosial atau paradigma yang digunakan untuk menganalisis kenyataan yang terjadi dalam masyarakat nelayan dalam kegiatan usahanya melakukan penangkapan ikan di wilayah laut sebagai yurisdiksi nasional. Paradigma yang digunakan dalam tesis ini adalah paradigma definisi sosial. Dari tiga teori utama pada paradigma definisi sosial, teori yang digunakan adalah teori interaksionisme simbolik dan teori fenomenologi. Pada bagian ini juga dikemukakan perubahan paradigma ilmu hukum terutama perubahan paradigma hukum bidang

kelautan, tujuan utamanya tidak lain adalah agar terdapatnya kesatuan pandang dalam memahami isi tesis ini. Pada bab ini juga dikemukakan tentang tujuan penulisan, kontribusi penulisan, serta metode penelitian, akhir dari bab pendahuluan ini dilengkapi dengan mengemukakan sistematika dan pertanggung jawaban penulisan.

Untuk menganalisis bekerjanya hukum dalam masyarakat dalam negara yang demokrasi, hal yang tidak bisa diabaikan begitu saja adalah peranan orang-orang sebagai anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif sebagai instrumen kebijakan publik. Sehingga ahirnya hukum yang dijalankan dalam masyarakat ditentukan oleh persepsi, perilaku dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, disamping itu juga ditentukan oleh hukum sebagai instrumen kebijakan publik itu sendiri. Maka dari itu pada bab II dipaparkan mengenai Persepsi Masyarakat dan Tinjauan Umum Tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan sebagai Instrumen Kebijakan Publik. Bab ini menguraikan tentang hal-hal yang meliputi dua sub bab, yaitu sub bab Persepsi Masyarakat, yang dibagi lagi dalam dua anak sub bab yaitu : Pengertian Persepsi Masyarakat; Persepsi Masyarakat dan Perilaku. Sedangkan pada sub bab Tinjauan Umum Tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Usaha Penangkapan Ikan sebagai Instrumen Kebijakan Publik, dibagi dalam anak sub bab, yaitu Pengertian Hukum Perizinan dan Pengamanan dalam Usaha Penangkapan Ikan, yang memaparkan tentang arti penting hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan di wilayah laut yang begitu luas dengan bermacam resiko yang akan dialami oleh masyarakat nelayan mengingat wilayah laut sebagai yurisdiksi nasional begitu luasnya. Anak sub bab selanjutnya tentang Hukum dan Kebijakan Publik, dibagi lagi kedalam 4 (empat) bagian dari anak sub bab, yang terdiri dari : Model Perumusan Kebijakan Publik, hal ini dikemukakan untuk mengetahui dan menganalisis model apa yang digunakan dalam perumusan sebuah

kebijakan publik; Birokrasi sebagai Pelaksana Kebijakan Publik, dikemukakan agar mudah memahami arti penting dan peranan dari para birokrat sebagai pelaksana kebijakan dalam kehidupan modern; Hubungan Hukum dengan Kebijakan Publik, hal ini penting dikemukakan karena hukum dan kebijakan publik mempunyai hubungan yang bersifat interdependensi, dengan mengemukakan hal ini diharapkan lebih mudah untuk memahami uraian-uraian tentang perubahan paradigma sebagai buah dari kebijakan publik pada sistem kehidupan demokrasi bahwa hukum dan kebijakan publik tidak akan terlepas dari proses sosial sebagai fokus utama penulisan tesis ini; sedangkan uraian tentang Budaya Hukum dalam Pelaksanaan Hukum, hal ini akan bermanfaat untuk memahami tentang berkerjanya hukum dalam masyarakat, karena keterlibatan manusia dalam pelaksanaan hukum memperlihatkan adanya hubungan antara budaya dengan hukum sehingga seseorang mentaati atau tidak mentaati hukum dipengaruhi oleh budaya hukum yang ada dalam masyarakat itu sendiri.

Sebagai studi dengan paradigma kualitatif, maka realitas yang ada pada lokasi studi tidak dapat dilepaskan. Maka dalam bab III dipaparkan tentang deskripsi latar penelitian, dengan harapan agar tesis ini dapat dimengerti oleh pembaca tentang kondisi yang sesungguhnya sehingga hasil studi ini dapat dipahami hasilnya dengan mudah. Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab, yaitu : Potensi Perikanan Laut Sumatera Barat; dan Sumber Daya Manusia dan Teknologi Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat.

Bab IV dan bab V pada intinya adalah merupakan bab mengenai paparan tentang hasil penelitian dan analisis. Bab IV memaparkan tentang analisis mengenai Perlindungan Hukum dan Persepsi Masyarakat Nelayan tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat. Untuk mengawali bab ini terlebih dahulu dipaparkan tentang Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat

Nelayan Dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat. Bagian ini berisikan tentang perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada masyarakat nelayan dalam kegiatan usaha penangkapan ikan, yang dilakukan melalui pemberian izin oleh negara dimana masyarakat nelayan terlebih dahulu melakukan pengurusan dokumen kapal pada Syahbandar di Teluk Bayur (Kota Padang) dan pengurusan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi (Kota Padang) sebagai tindakan preventif dalam pengamanan, uraian sub bab ini dilengkapi dengan menjelaskan mekanisme atau proses pengurusannya. Sedangkan pengamanan dalam bentuk tindakan represif sebagai upaya penegakan hukum dari pemerintah dilakukan oleh BAKORKAMLA dengan mengemukakan pula struktur atau unsur pelaksanaannya di daerah. Dari hasil analisis bekerjanya hukum perizinan dan pengamanan dalam masyarakat ini akan mudah untuk memahami bagian selanjutnya secara simultan. Pada paparan selanjutnya baru dikemukakan mengenai Persepsi Masyarakat Nelayan tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat, dari paparan ini para pembaca akan mudah memahami alasan apa yang menyebabkan munculnya berbagai persepsi masyarakat nelayan tentang hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan di wilayah laut. Paparan selanjutnya berisikan tentang Perilaku Dominan Masyarakat Nelayan Dalam Menyikapi Masalah yang Dihadapi, yang terdiri dari : Perilaku dalam wujud solidaritas; dan perilaku menyimpang atau perikelakuan melanggar hukum dalam usaha penangkapan ikan, hal ini muncul berdasarkan alasan yang cukup rasional. Bagian terakhir dari bab ini dipaparkan tentang Hukum dan Institusi Lain yang Dikenal oleh Masyarakat Nelayan Sumatera Barat, yang terdiri dari : Aturan dan Pola Pembagian Hasil; dan *Tuo Pawang* sebagai institusi informal yang pernah ada.

Bab V memaparkan uraian dan analisis berkenaan dengan Kebijakan Publik Bidang Kelautan Tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan Pada Otonomi Daerah di Sumatera Barat. Agar para pembaca lebih mudah memahami tentang bagaimana implementasi kebijakan publik di bidang kelautan dalam rangka pemerataan pembangunan di seluruh tanah air yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak khususnya pada lokasi studi, maka untuk mengawali paparan bab ini digambarkan terlebih dahulu tentang Otonomi Daerah Bidang Kelautan sebagai Kebijakan Publik yang merupakan paradigma baru di bidang hukum kelautan sebagai salah satu bentuk reformasi pelaksanaan pembangunan di tanah air; setelah itu dilanjutkan dengan mengemukakan Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah Bidang Kelautan; kemudian baru dikemukakan tentang Kewenangan Daerah Bidang Kelautan Dalam Otonomi Daerah. Sebagai akhir dari bab ini dipaparkan uraian dan analisis tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Usaha Penangkapan Ikan pada Otonomi Daerah di Sumatera Barat, yang berisikan arti penting hukum sebagai instrumen kebijakan publik yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah bidang kelautan, khususnya tentang pelaksanaan hukum perizinan dan pengamanan terhadap usaha penangkapan ikan dan pengaruh langsungnya terhadap upaya peningkatan pendapatan masyarakat nelayan di Sumatera Barat.

Tesis ini akhirnya ditutup dengan menarik kesimpulan dan saran-saran yang dituangkan pada bab VI. Oleh karena itu bab ini berisikan dua bagian yang terdiri dari simpulan dan saran-saran. Simpulan merupakan kristalisasi dari hasil analisis permasalahan. Berdasarkan simpulan tersebut, maka terhadap beberapa hal yang dianggap perlu direkomendasikan kemudian dirumuskan dalam bentuk saran-saran.

## **BAB II**

### **PERSEPSI MASYARAKAT DAN TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN PUBLIK**

#### **A. Persepsi Masyarakat**

##### **1. Pengertian Persepsi masyarakat**

Persepsi sebetulnya muncul dari proses komunikasi yang terjadi antara manusia dengan lingkungannya dalam kegiatan kehidupan masyarakat sehari-hari. Manusia dalam mengadakan hubungan dengan manusia lainnya baik secara individu maupun berkelompok selalu terjadi dalam bentuk proses komunikasi antara yang satu dengan yang lainnya. Dalam proses tersebut siapapun yang mengambil inisiatif selalu berharap agar tujuannya berkomunikasi dapat diterima dan dimengerti oleh yang menerima. Dalam ilmu komunikasi terdapat hubungan yang erat antara persepsi dan komunikasi, komunikasi sangat tergantung kepada persepsi dan sebaliknya persepsi tergantung kepada komunikasi. Proses komunikasi terselenggara dengan baik atau tidak tergantung kepada persepsi masing-masing orang yang terlibat dalam proses komunikasi tersebut.

Komunikasi timbul karena ada pihak yang ingin menyampaikan informasi kepada pihak lain. Berarti di sini ada keinginan dari pihak yang menyampaikan informasi kepada orang lain agar diantara mereka terdapat persepsi yang sama tentang objek yang mereka maksud, tetapi juga ada kemungkinannya berbeda. Terdapatnya persamaan atau perbedaan persepsi orang yang terlibat di dalam komunikasi itu disebabkan oleh pemahaman masing-masing pihak terhadap informasi itu. Informasi tersebut bukan hanya tercipta melalui dialog antara satu pihak dengan pihak lain, tetapi lebih luas dari itu yaitu semua proses informasi tentang lingkungannya baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman.

Pada saat terjadinya komunikasi terjadilah apa yang dinamakan proses kognitif yang dialami oleh setiap orang yang terlibat di dalam komunikasi tersebut, sebagai proses peristiwa ini akan melahirkan persepsi. Komunikasi yang dilakukan oleh setiap orang tersebut bisa saja terjadi mewakili dirinya pribadi dan bahkan dilakukan dalam pola hubungan yang lebih besar yaitu sebagai mewakili kelompok dan organisasi yang ada dalam masyarakat.

Sejalan dengan itu Miftah Toha,<sup>1</sup> mengemukakan persepsi pada hakekatnya merupakan proses kognitif yang dialami oleh setiap orang di dalam memahami informasi tentang lingkungannya baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman.

Jalaludin Rahmat mendefinisikan persepsi sebagai suatu pengalaman tentang peristiwa, obyek atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan.<sup>2</sup> Selanjutnya dikatakan bahwa persepsi ditentukan oleh dua faktor, yaitu faktor personal dan faktor situasional. Faktor personal terdiri dari beberapa unsur misalnya unsur biologis, sosiopsikologis yang terdiri dari motif, sikap, kebiasaan dan kemauan. Adapun faktor situasional berasal dari kebutuhan dan pengalaman.

Stephen P. Robbin,<sup>3</sup> persepsi didefinisikannya sebagai suatu proses dengan mana individu-individu mengorganisasikan dan menafsirkan kesan indera mereka agar memberi makna kepada lingkungan mereka. Sedangkan Indriyo Gitosudarmo dan I. Nyoman Sudita,<sup>4</sup> mendefinisikan persepsi adalah proses memperhatikan,

---

<sup>1</sup>. Miftah Toha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal : 123.

<sup>2</sup>. Jalaludin Rahmat, *Psikologi Komunikasi*, Remaja Karya, Bandung, 1986, hal : 64-67.

<sup>3</sup>. Stephen P. Robinson, *Organizational*, Alih Bahasa : Hadyana Pujaatmaka, PT. Prenhallindo, Jakarta, 1996, hal : 124.

<sup>4</sup>. Indriyo Gitosudarmo dan I. Nyoman Sudita, *Perilaku Organisasi*, BPFE, Yogyakarta, 2000, hal : 16.



menyeleksi, mengorganisasikan dan menafsirkan stimulus lingkungan. Kemudian dijelaskan bahwa pada waktu terjadinya proses memperhatikan dan menyeleksi yang dilakukan oleh panca indera kita (indera pendengar, perasa, penglihatan, penciuman dan indera peraba) yang dihadapkan kepada begitu banyak stimulus lingkungan. Tentu tidak semua stimulus lingkungan tersebut kita perhatikan karena pada waktu itu sebetulnya sudah terjadi peristiwa penyeleksian untuk melahirkan persepsi, kalau semua stimulus lingkungan dipersepsikan akan menyebabkan kita bingung dan kewalahan.

Berkaitan dengan hal tersebut, selanjutnya dikemukakannya ada sejumlah faktor yang mempengaruhi proses perhatian terhadap stimulus lingkungan, faktor-faktor tersebut adalah :<sup>5</sup>

1. *Ukuran*, semakin besar ukuran sesuatu obyek fisik, akan semakin besar pula obyek tersebut dipersepsikan.
2. *Intensitas*, semakin besar intensitas suatu stimulus, semakin besar kemungkinannya diperhatikan. Suara yang keras biasanya akan lebih diperhatikan dari pada suara yang lembut.
3. *Frekuensi*, semakin sering frekuensi suatu stimulus disampaikan, semakin besar kemungkinannya stimulus tersebut diperhatikan. Prinsip pengulangan ini digunakan dalam periklanan untuk menarik perhatian konsumen.
4. *Kontras*, stimulus yang kontras atau mencolok dengan lingkungan sekelilingnya kemungkinan besar dipilih untuk diperhatikan dari pada stimulus yang sama dengan lingkungannya.
5. *Gerakan*, stimulus yang bergerak lebih diperhatikan dari pada stimulus yang tetap atau tidak bergerak.
6. *Perubahan*, stimulus akan lebih diperhatikan jika stimulus atau obyek tersebut dalam bentuk yang berubah-ubah.
7. *Baru*, stimulus yang baru dan unik akan lebih cepat mendapatkan perhatian dari pada stimulus yang sudah biasa dilihat.

Persepsi sebetulnya merupakan salah satu bentuk implementasi dari hasil interpretasi individu atau kelompok terhadap suatu obyek, yang lahir secara terproses, sebagai berikut :

---

<sup>5</sup>. Ibid, hal : 16.

Stimulus Lingkungan → Perhatian dan seleksi → Pengorganisasian → Penafsiran  
Stimulus → Persepsi.

Proses ini menggambarkan bahwa persepsi itu merupakan hal yang kompleks dan interaktif. Proses pertama yaitu stimulus lingkungan dianggap penting, karena lahirnya sebuah persepsi dimulai dari stimulus lingkungan atau situasi yang hadir. Situasi yang dihadapi itu mungkin bisa berupa stimulus penginderaan dekat dan langsung atau mungkin juga berupa bentuk lingkungan sosiokultur fisik yang menyeluruh. Sebagai contoh pada saat nelayan akan melakukan penangkapan ikan di wilayah laut dihadapkan kepada suasana laut yang begitu luas penuh dengan berbagai ancaman atau mereka didatangi oleh petugas dari Dinas Perikanan dan Kelautan dengan suasana formal yang menanyakan perizinan Usaha Perikanan. Baik satu ataupun kedua situasi tersebut dapat menjadi bekerjanya proses persepsi masyarakat nelayan.

Proses perhatian dan seleksi, sebagaimana yang telah dikemukakan pada contoh diatas maka pada proses perhatian dan seleksi ini untuk terlaksana sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang mempengaruhi stimulus lingkungan seperti ukuran, intensitas, frekuensi, kontras, gerakan, perubahan dan baru dari stimulus yang muncul.

Proses pengorganisasian, hal ini muncul setelah stimulus diterima kemudian diproses melalui tahap memperhatikan dan penyeleksian, maka semua informasi yang diterima itu mulailah didaftar sebagai tahap kerja pengorganisasian informasi yang bisa terkelompok berdasarkan informasi mana yang penting dan mana informasi yang bukan penting atau mana informasi yang diprioritaskan seketika dan mana informasi yang bisa ditunda pemecahannya dan sebagainya.

Proses selanjutnya penafsiran stimulus, pada proses ini merupakan suatu aspek kognitif dari persepsi yang amat penting. Proses penafsiran tergantung kepada cara pendalaman (*learning*), motivasi dan kepribadian seseorang. Pendalaman, motivasi dan kepribadian seseorang akan berbeda dengan orang lain. Oleh karena itu penafsiran terhadap suatu informasi yang sama akan berbeda antara satu orang dengan orang lainnya. Disinilah letak sumber perbedaan pertama dari persepsi, dan itulah sebabnya mengapa penafsiran merupakan hal yang penting dalam proses persepsi.<sup>6</sup>

Dari beberapa definisi tentang persepsi yang telah dikemukakan diatas, terdapat dua faktor yang menimbulkan persepsi, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal antaranya tergantung kepada proses pemahaman sesuatu termasuk di dalamnya sistem nilai dan tujuan, kepercayaan dan tanggapannya terhadap hasil yang dicapai. Faktor eksternal berupa lingkungan.<sup>7</sup> Kedua faktor ini menimbulkan persepsi karena didahului oleh suatu proses yang dikenal dengan komunikasi. Demikian pula proses komunikasi ini terselenggara dengan baik atau tidak ditentukan oleh persepsi masing-masing pihak yang terlibat dalam proses komunikasi tersebut.

Karena terlalu banyaknya stimulus yang mempengaruhi lahirnya persepsi, maka tidak tertutup kemungkinan akan terjadi pemilihan persepsi. Banyaknya stimulus yang datang terhadap orang-orang, maka mereka memerlukan penyeleksian sehingga diperoleh suatu stimulus yang tepat. Oleh Miftah Toha bagaimana orang menyeleksi stimulus tersebut ditentukan oleh prinsip-prinsip pada saat dilakukan pemilihan persepsi. Dalam pemilihan persepsi dikemukakannya ada dua faktor yang mempengaruhi proses pemilihan persepsi, yaitu :

---

<sup>6</sup> Miftah Toha, Op Cit, hal : 127.

<sup>7</sup> Ibid, hal : 121.

1. Faktor-faktor perhatian dari luar, terdiri dari: Intensitas, ukuran, keberlawanan (kontras), pengulangan, gerakan, dan hal-hal yang baru berikut ketidak asingan, sebagaimana yang telah diungkapkan diatas.
2. Faktor-faktor dari dalam (*internal set factors*), antara lain proses belajar (*learning*), motivasi dan kepribadian.<sup>8</sup>

Proses belajar atau pemahaman (*learning*) membentuk adanya perhatian kepada suatu objek sehingga menimbulkan persepsi terhadap objek itu. Misalnya dalam proses belajar atau pemahaman terhadap kewajiban warga negara untuk mematuhi hukum, maka orang yang telah terproses dengan hal demikian akan mempunyai persepsi bahwa mematuhi hukum adalah kewajiban bagi mereka.

Faktor motivasi dan kepribadian pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dengan proses belajar. Seseorang mempunyai persepsi terhadap sesuatu obyek sangat ditentukan oleh motivasi orang yang bersangkutan, biasanya motivasi itu terwujud karena ada tujuan yang ingin dicapai yang berada diluar diri orang tersebut.

Selain dari faktor-faktor yang telah dikemukakan diatas, terdapat faktor lain yang mempengaruhi persepsi seseorang. Menurut Krech Crutchfield, latar belakang kultural mempengaruhi persepsi seseorang. Selain itu sudah umum pula diketahui bahwa keadaan ekonomi juga ikut memberikan pengaruh terhadap persepsi seseorang. Dengan demikian persepsi dapat dipengaruhi oleh faktor sosial ekonomi. FS. Chapin, mendefinisikan status sosial ekonomi sebagai posisi yang ditempati individu ataupun keluarga berkenaan dengan ukuran rata-rata yang umum berlaku untuk pemilikan kultural, pendapatan efektif, pemilikan barang-barang dan partisipasi dalam aktivitas kelompok dan komunitasnya.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>. Miftah Toha, hal 134-136.

<sup>9</sup>. Karl Savalastoga, *Deferensiasi Sosial*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hal : 26.

## 2. Persepsi Masyarakat dan Perilaku

Didasarkan kepada pandangan bahwa manusia mempunyai keinginan atau mempunyai harapan-harapan dalam memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya, untuk mewujudkan harapan-harapan tersebut manusia dipengaruhi oleh berbagai faktor sebagai stimulus. Melalui proses kognitif seperti yang telah dikemukakan diatas, akhirnya manusia sampai kepada tahap melahirkan sebuah persepsi untuk mencapai tujuan tersebut.

Biasanya antara persepsi dengan keinginan untuk mencapai tujuan terdapat suatu bentuk tindakan manusia yaitu perilaku, sedangkan perilaku tersebut merupakan implementasi dari persepsi untuk mencapai tujuan yang ingin diwujudkan itu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk mencapai tujuan pemenuhan kebutuhan hidup manusia, dimana perilaku mempunyai hubungan yang sangat erat dengan persepsi. Hal tersebut sesuai dengan model *expenctancy* (model harapan) yang mengatakan bahwa orang berperilaku itu adalah menurut persepsinya.<sup>10</sup> Hal ini menunjukkan bahwa persepsi mengarahkan sikap mental manusia kepada suatu kepercayaan yang terefleksi melalui perilaku tentang pelaksanaan kerja, apakah yang memungkinkan dan hasil-hasil apa yang akan dicapai melalui pelaksanaan pekerjaan tersebut.

Perilaku masyarakat pada hakekatnya adalah hasil interaksi antara individu-individu dalam masyarakatnya. Masyarakat terbentuk karena manusia dalam hidup dan kehidupan tidak bisa memenuhi kebutuhan secara sendiri-sendiri, sehingga membutuhkan pola hubungan hidup bermasyarakat yang terorganisir. Upaya untuk mengorganisasikan anggota masyarakat terbentuklah apa yang dinamakan dengan kelompok dan organisasi. Terbentuknya kelompok dan organisasi adalah sebagai upaya untuk menghasilkan berbagai macam kebutuhan yang tidak bisa terpenuhi

---

<sup>10</sup>. Miftah Toha, Op Cit, hal : 37.

secara individual. Kelompok dan organisasi membutuhkan orang-orang untuk melakukan aktivitas dalam masyarakat, begitu juga manusia membutuhkan kelompok dan organisasi untuk menghasilkan sesuatu yang lebih besar dari yang dapat dilakukannya sendiri. Hal itulah yang mendorong terciptanya kelompok dan organisasi bagi anggota masyarakat. Menurut Indriyo Gitosudarmo, selain itu orang-orang ikut bergabung dalam kelompok atau organisasi untuk mendapatkan imbalan baik finansial maupun non finansial. Oleh karenanya antara manusia dengan kelompok atau organisasi memiliki hubungan yang saling membutuhkan dan menguntungkan.<sup>11</sup>

Perilaku masyarakat modern, menurut Indriyo Gitosudarmo dan I. Nyoman Sudita dalam mempelajari perilaku dapat dilakukan dengan tiga tingkat analisis, yaitu tingkat individu, tingkat kelompok dan tingkat organisasi.<sup>12</sup> Ketiga tingkat analisis itu adalah :

Pada analisis tingkat individu, kejadian-kejadian yang terjadi dalam organisasi dianalisis dalam hubungannya dengan perilaku seseorang dan interaksi kepribadian dalam suatu situasi. Masing-masing orang dalam organisasi membawa sikap, nilai dan pengalaman masa lalu yang berbeda-beda. Masing-masing orang memiliki kepribadian tertentu yang mempengaruhinya dalam perilaku.

Analisis tingkat kelompok, sekalipun kelompok terbentuk dari kumpulan individu-individu, kejadian-kejadian yang terjadi pada suatu kelompok bukan sekedar penjumlahan dari perilaku-perilaku individu. Kelompok mengembangkan norma-norma sendiri tentang perilaku-perilaku yang dapat diterima oleh para anggotanya. Perilaku anggota kelompok dipengaruhi oleh dinamika kelompok, aturan kelompok dan nilai-nilai yang dianut oleh kelompok tersebut.

---

<sup>11</sup>. Indriyo Gitosudarmo, *Perilaku Organisasi*, BPFE, Yogyakarta, 1997, hal : 4.

<sup>12</sup>. Ibid, hal : 5.

Analisis tingkat organisasi, pada tingkat ini organisasi dipandang lebih dari sekedar penjumlahan individu-individu maupun kelompok. Kejadian-kejadian yang terjadi dalam konteks struktur organisasi, struktur dan posisi seseorang dalam organisasi membawa pengaruh pada setiap interaksi sosial dalam organisasi. Dalam struktur organisasi hubungan pelaporan yang bersifat hirarkhi memberikannya kekuasaan dan wewenang tertentu untuk mempengaruhi individu yang lainnya dalam organisasi. Struktur organisasi mempengaruhi bagaimana informasi dikomunikasikan dalam membuat keputusan. Misalnya dalam struktur organisasi yang bersifat desentralisasi, maka memungkinkan para birokrat pada tingkat bawah ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan menggunakan paradigma definisi soal sesuai dengan paradigma yang dipakai dalam tulisan ini, maka untuk memahami perilaku masyarakat yang penting dipahami dengan baik tentunya perilaku individu, karena secara praktis perilaku individu merupakan basis dan sentral dari perilaku kelompok dan organisasi yang ada dalam masyarakat. Sedangkan secara teoritis dengan mengutamakan perilaku individu, menurut paradigma ini manusia dipandang sebagai orang yang aktif menciptakan kehidupannya sendiri, tidak memandang manusia sebagai makhluk yang statis dan terpaksa dalam bertindak. Fokusnya terletak kepada bagaimana manusia mengartikan kehidupan sosial yang nyata.

Perilaku individu adalah sebagai suatu fungsi dari interaksi antara person dengan lingkungannya. Individu membawa karakteristiknya kedalam tatanan kelompok, organisasi yang ada dalam masyarakat. Karakteristik individu itu berupa kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lalunya. Sedangkan karakteristik organisasi terdiri dari hirarkhi tugas-tugas,

wewenang, tanggung jawab, sistem reward. Sistem kontrol dan lain-lain. Jika karakteristik individu berintegrasi dengan karakteristik organisasi maka akan terwujud perilaku individu dalam organisasi.<sup>13</sup>

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa perilaku adalah suatu fungsi dari interaksi antara seseorang individu dengan lingkungannya. Apakah lingkungannya tersebut dalam tingkatan kelompok atau dalam tingkatan organisasi atau dalam tingkatan yang lebih besar yaitu masyarakat. Ini berarti bahwa seseorang individu dengan lingkungannya keduanya menentukan perilaku secara langsung, jika keduanya berinteraksi maka akan menimbulkan perilaku individu dalam masyarakat.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa perilaku sangat ditentukan oleh persepsi, sedangkan persepsi mempunyai hubungan yang saling ketergantungan dengan komunikasi. Persepsi timbul karena adanya dua faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal. Faktor internal diantaranya tergantung kepada proses pemahaman sesuatu termasuk didalamnya sistem nilai, tujuan, kepercayaan dan tanggapannya terhadap hasil yang dicapai. Faktor eksternal berupa lingkungan. Kedua faktor ini menimbulkan persepsi yang didahului oleh suatu proses yang dikenal dengan komunikasi. Demikian pula proses komunikasi ini terselenggara dengan baik atau tidak tergantung kepada persepsi masing-masing orang yang terlibat di dalam proses komunikasi terhadap obyek tersebut.<sup>14</sup>

Dari hal di atas jelaslah bahwa perilaku muncul sebagai perwujudan persepsi untuk mencapai tujuan dalam pemenuhan kebutuhan hidup manusia, persepsi sendiri mempunyai hubungan dengan informasi melalui media

---

<sup>13</sup>. Miftah Toha Op Cit, hal : 29-30.

<sup>14</sup>. Miftah Toha, Ibid, hal : 121.



komunikasi. Berkaitan dengan informasi terdapat bermacam model yang membahas mengapa munculnya persepsi tertentu bagi individu dalam menyerap informasi tentang suatu obyek, diantara teori-teori yang digunakan adalah :

**a. Teori Kepribadian**

Menurut Sigmund Freud,<sup>15</sup> kepribadian itu memiliki tiga komponen atau sistem yang berbeda, yaitu Id, Ego dan Super Ego. Komponen kepribadian yang paling dasar dan yang paling dahulu berkembang sejak semasa kanak-kanak adalah Id. Id merupakan bagian dari kepribadian sebagai kata hati untuk mencapai kepuasan dan mengejar kesenangan, Id dapat diibaratkan sebagai kawah yang mendidih yang penuh dengan keinginan yang segera ingin dipuaskan tanpa memperhatikan norma atau kaedah lainnya yang ada dalam masyarakat. Super ego merupakan bagian dari sistem kepribadian yang diserap selama manusia itu tumbuh dan merupakan gudang nilai-nilai dalam diri seseorang. Sedangkan ego merupakan sistem kepribadian yang bertindak sebagai penengah antara Id dan Super Ego. Dengan demikian ego akan mampu menjaga keseimbangan kepribadian manusia dalam mencapai apa yang diinginkannya.

Ketiga komponen inilah yang menentukan kepribadian manusia, komponen mana yang mendominasi akan menentukan kepribadian manusia yang bersangkutan. Kalau sekiranya komponen Id yang mendominasi kepribadiannya berarti komponen Ego tidak bisa berfungsi dengan baik, ada kemungkinan kepribadian seseorang akan negatif atau dia hanya hidup dengan

---

<sup>15</sup>. Indriyo Gitosudarmo, dan I. Nyoman Sudita, Op Cit, hal : 19

mengutamakan kata hatinya tanpa memperhatikan norma yang ada dalam masyarakat. Kebalikannya apabila komponen Super Ego yang lebih dominan, berarti ada kecenderungan kepribadian seseorang akan baik atau positif. Kepribadian akan bisa terlihat dengan jelas setelah dimunculkannya dalam bentuk perilaku.

#### **b. Teori Hirarkhi Kebutuhan**

Menurut Abraham Maslow<sup>16</sup> melalui teori hirarkhi kebutuhannya, manusia ditempat kerjanya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk memuaskan sejumlah kebutuhan yang ada pada dirinya. Teori ini didasarkan kepada tiga asumsi dasar sebagai berikut :

- 1) Kebutuhan manusia tersusun dalam suatu hirarkhi, mulai dari tingkat kebutuhan yang paling dasar sampai kepada tingkat kebutuhan yang paling tinggi.
- 2) Keinginan untuk memenuhi kebutuhan dapat mempengaruhi perilaku seseorang, kebutuhan yang belum dipenuhi dapat menggerakkan perilaku, sedangkan kebutuhan yang telah terpenuhi tidak dapat berfungsi sebagai motivator.
- 3) Kebutuhan yang lebih tinggi berfungsi sebagai motivator, apabila kebutuhan yang dasar paling tidak telah terpenuhi secara minimal.

Atas dasar asumsi itu, maka hirarkhi kebutuhan manusia yang terdiri sebagai berikut :

---

<sup>16</sup> Ibid, hal : 30.

- a. Kebutuhan Fisiologis (*Physiological Needs*), ini merupakan kebutuhan yang paling dasar yang merupakan kebutuhan untuk dapat hidup seperti makan, pakaian dan perumahan, tidur, seks dan lain sebagainya.
- b. Kebutuhan Rasa Aman (*Security Needs*), apabila kebutuhan dasar terpenuhi, maka timbul keinginan untuk memenuhi kebutuhan rasa aman yang meliputi perlindungan dari bahaya kecelakaan kerja, jaminan akan kelangsungan pekerjaannya dan jaminan hari tua apabila mereka tidak lagi bisa berkerja.
- c. Kebutuhan Sosial (*Social Needs*), kebutuhan ini muncul apabila kebutuhan dasar dan kebutuhan rasa aman telah terpenuhi. Kebutuhan ini dalam bentuk kebutuhan untuk persahabatan, afiliasi, dan interaksi yang lebih erat dengan orang lain. Dalam organisasi lahir dalam bentuk kekompakan kerja, supervisi yang baik.
- d. Kebutuhan Penghargaan (*Esteem Needs*), yang meliputi keinginan untuk dihormati, diharga atas prestasi yang dicapai dan kemampuan atas keahlian dan efektifitas kerja seseorang.
- e. Kebutuhan Aktualisasi Diri (*Self-Actualization Needs*), merupakan hirarkhi kebutuhan dari Maslaw yang paling tinggi. Kebutuhan ini berkaitan dengan proses pengembangan dari potensi yang sesungguhnya dari seseorang. Aktualisasi diri merupakan proses yang berlangsung terus menerus dan tidak pernah terpuaskan dan ada kecenderungan potensinya meningkat karena manusia mengaktualisasikan perilakunya. Orang-orang yang senang dengan aktualisasi diri berarti senang dengan tugas-tugas yang menantang keahlian dan kemampuannya.

## **B. Tinjauan Umum tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Usaha Penangkapan Ikan sebagai Instrumen Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan**

Sebagai instrumen dari sebuah kebijakan hukum merupakan suatu hal sangat dibutuhkan dalam setiap kebijakan publik, bahkan bisa dikatakan hukum dengan kebijakan publik bisa dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Menurut Jay A. Sigler dan Benjamin R Beede mengatakan bahwa "*law effectivelly legitimates policy*"<sup>17</sup> atau hukum merupakan sarana yang paling efektif untuk mewujudkan tujuan politik negara. Dengan demikian hukum sebagai norma mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita dan tujuan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan.

Menurut Esmi Warassih hukum dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, pemberlakuan hukum dikatakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut :<sup>18</sup>

- a. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
- b. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
- c. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik; dan
- d. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

---

<sup>17</sup>. Jay A. Sigler dan Benjamin R Beede, dalam Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal : 82

<sup>18</sup>. Esmi Warassih, 1991, dalam Bambang Sunggono, *Ibid*, hal : 76.

Selanjutnya Robert B. Seidman, pada saat sekarang hukum tidak lagi hanya dituntut untuk berperan menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan hukum diharapkan akan lebih berperan menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul dan yang menuntut masyarakat menurut tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan yang baru.<sup>19</sup>

Dalam bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa hukum perizinan dan pengamanan merupakan instrumen kebijakan publik dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam di wilayah laut, ketentuan hukum ini merupakan hal yang harus dan wajar serta logis dirumuskan dan diperlakukan kepada masyarakat nelayan. Sebagai pertimbangan yang mendasarinya adalah luasnya wilayah laut yang penuh dengan berbagai ancaman dan beresiko terhadap jiwa, peralatan yang digunakan oleh masyarakat nelayan dalam berusaha maupun kelestarian sumber daya laut yang ada. Maka untuk beroperasinya kebijakan publik itu sesuai dengan apa yang diinginkan membutuhkan aturan hukum yang mampu mengatur, menertibkan dan mengamankan seluruh komponen yang terkait didalamnya.

Yang dimaksud dengan hukum perizinan disini adalah semua ketentuan hukum yang mengatur perizinan tentang usaha perikanan. Perizinan berasal dari kata izin, menurut kamus umum bahasa Indonesia izin berarti memperkenankan atau pernyataan mengabulkan/tidak melarang.<sup>20</sup> Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam kegiatan pemerintahan yang bersifat administrasi. Menurut Philip Hadjon pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warga negara. Izin juga merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>. Robert B. Seidman, dalam Bambang Sunggono, Op Cit, hal : 102.

<sup>20</sup>. W.J.S. Poerwadarminta, Op Cit, hal :390.

<sup>21</sup>. Philip Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hal : 2.

Sedangkan pengamanan artinya adalah hal (perbuatan, usaha dan sebagainya).<sup>22</sup> Maka pengamanan disini diartikan sebagai semua perbuatan, usaha dan tindakan yang dilakukan baik oleh negara maupun oleh masyarakat terhadap setiap kemungkinan ancaman dalam kegiatan usaha masyarakat nelayan.

Arti penting memberikan perizinan dan pengamanan terhadap usaha masyarakat nelayan, seperti yang telah berulang kali dikemukakan disebabkan karena medan atau wilayah usaha masyarakat nelayan senantiasa penuh dengan berbagai sumber dan bentuk ancaman, baik ancaman dari alam berupa keganasan laut karena secara geografis wilayah laut Indonesia adalah sebagai wilayah yang terbesar di dunia dan kaya dengan sumber kekayaan alam. Ancaman dari alam yang muncul bisa dalam bentuk badai dan gelombang laut yang besar, hal ini bisa berakibat fatal terhadap keselamatan jiwa dan benda (kapal dan alat tangkap dan bahkan bisa ikan sebagai hasil tangkapan) dihanyutkan oleh keganasan laut tersebut. Selain ancaman alam ini yang juga tidak kalah beresikonya adalah ancaman dari manusia itu sendiri, bisa saja dalam bentuk pencurian ikan dari negara lain dengan teknologi yang jauh lebih canggih dari teknologi yang dimiliki oleh nelayan kita, bisa juga penangkapan ikan dari nelayan tanpa izin atau usaha melakukan penangkapan ikan dengan bahan / alat terlarang. Ancaman ini juga memberi resiko yang cukup besar terhadap kelangsungan hidup biota laut yang membawa pengaruh kepada penghasilan usaha masyarakat nelayan.

Tindakan pengamanan yang dilakukan bisa pengamanan yang bersifat preventif dan bisa pengamanan yang bersifat represif. Tindakan pengamanan yang bersifat preventif, dilakukan dalam bentuk pencegahan terjadinya kecelakaan laut yang diakibatkan oleh kondisi kapal yang akan digunakan. Dalam hal ini hukum sebagai instrumen kebijakan publik menjadikan dokumen kapal sebagai prasyarat

---

<sup>22</sup> W.J.S, Poerwadarminta, Op Cit, hal : 34.

untuk mendapatkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI). Sedangkan tindakan yang bersifat represif adalah berupa tindakan penegakan hukum yang dilakukan oleh negara, perwujudan kongkritnya dalam bentuk pendeteksian, pengejaran, penggeledahan dan penangkapan setiap kapal yang dicurigai melakukan pelanggaran hukum di dalam wilayah laut sebagai yurisdiksi nasional Indonesia. Pelanggaran hukum dimaksud adalah pelanggaran yang dilakukan oleh setiap orang atau badan baik dari Indonesia sendiri maupun dari negara asing yang melakukan penangkapan ikan tanpa izin atau menggunakan alat/bahan terlarang yang dapat menimbulkan kerugian bagi kepentingan bangsa dan negara Indonesia.

Begitu luas dan kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat nelayan setiap harinya, seharusnya masyarakat nelayan sebagai salah satu komponen penggerak roda pembangunan nasional yang membutuhkan aturan hukum yang menjamin kelangsungan usaha mereka selayaknya mendapat respon yang positif dan lebih pro aktif dari penentu kebijakan. Ternyata dengan pola sentralistik yang diterapkan dalam hukum perizinan dan pengamanan selama ini peraturan tersebut belum mampu memberikan perlindungan yang berarti bagi masyarakat nelayan. Sejalan dengan upaya penanggulangan itulah lahirnya kebijakan publik dalam bentuk pemberian kewenangan kepada daerah Propinsi, Kota dan Kabupaten untuk mengelola sumber kekayaan alam di wilayah lautnya yang diselenggarakan dalam rangka otonomi daerah untuk memperkuat perekonomian nasional. Oleh sebab itu untuk mengoperasionalkan kebijakan publik yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola laut tentu dibutuhkan pula aturan hukum ditingkat daerah sebagai instrumen kebijakan publik ditingkat daerah tersebut.

## **2. Hukum dan Kebijakan Publik**

### **a) Model Perumusan Kebijakan Publik**

Untuk menyikapi kebijakan publik yang telah dirumuskan diperlukan analisis atau evaluasi terhadap kebijakan publik tersebut. Untuk itu alat bantu yang tersedia dalam studi kebijakan publik adalah dengan mempelajari model atau teori apa yang diterapkan pada sebuah kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* menyebutkan ada tujuh model atau teori kebijakan publik, yaitu<sup>23</sup>:

1. Model Sistem;
2. Model Elit;
3. Model Group;
4. Model Pembuatan Keputusan yang Rasional;
5. Model Incrementalisme;
6. Model Game; dan
7. Model Institusionalisme.

Model-model atau teori-teori tersebut kegunaannya adalah untuk mengetahui model / teori apa yang digunakan untuk melahirkan sebuah kebijakan publik, disamping itu kegunaan utamanya adalah untuk menganalisis kebijakan publik yang sedang berjalan. Harus diakui bahwa tidak ada satu model / teori tunggal yang diterapkan dalam perumusan sebuah kebijakan publik. Maka dalam menganalisis kebijakan publik bidang kelautan ini akan digunakan tiga model atau teori saja, yaitu Model Institusi; Model Elit; dan Model Sistem. Dipilihnya model / teori-teori ini dengan asumsi bahwa ketiga model / teori tersebut kemungkinan besar digunakan dalam perumusan

---

<sup>23</sup>. Thomas R. Dye, dalam Bambang Sunggono, *Op Cit*, hal : 58.



kebijakan publik bidang kelautan. Sebagai indikator pemilihan model adalah berkenaan dengan pihak yang terlibat dalam perumusan, substansi / materi kebijakan yang dirumuskan dan permasalahan yang muncul dari kebijakan bidang kelautan yang dirumuskan. Ketiga model / teori tersebut adalah :

#### **1) Model Institusi**

Model ini memandang bahwa kebijakan publik adalah sebagai kegiatan pemerintah. Kebijakan publik menurut model ini kegiatan yang dilakukan oleh warga negara baik perorangan maupun kelompok pada umumnya ditujukan kepada lembaga pemerintah. Kebijakan publik menurut model ini dirumuskan, ditetapkan, disahkan dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Dalam kaitan ini terdapat hubungan yang sangat erat antara lembaga pemerintah dengan kebijakan publik. Jelasnya interaksi antara lembaga-lembaga pemerintah itulah yang membentuk kebijakan publik, dipihak lain betapapun besarnya kehendak publik apabila tidak mendapatkan respon dari pemerintah hal itu tidak akan menjadi kebijakan publik.

Kebijakan publik bidang kelautan yang terbaru, lahir melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah suatu produk hukum (baca kebijakan publik) yang terjadi pada saat transisi kekuasaan dari runtuhnya kekuasaan Suharto kemudian digantikan oleh pemerintahan transisi Presiden Habibie. Ditengah ancaman disintegrasi bangsa sebagai akibat ketidak puasan daerah-daerah di Indonesia, pemerintahan transisi Habibie mengambil inisiatif menyusun Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah yang intinya untuk memberikan distribusi kekuasaan kepada daerah yang selama ini banyak mengecewakan masyarakat di

daerah.<sup>24</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan publik bidang kelautan yang terdapat di dalam UU No. 22 tahun 1999 menganut model atau teori institusi.

Sedangkan substansi dari kebijakan publik bidang kelautan ini kalau dicermati dengan agak mendalam kelihatan bahwa yang menonjol bukanlah dekonsentrasi (pelimpahan wewenang) dan desentralisasi (penyerahan urusan) dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, tetapi masih memperlihatkan dominasi pemerintahan pusat. Memang dalam kebijakan ini, wilayah kewenangan pemerintahan pusat dan daerah telah disebutkan, sehingga bisa dilihat apa yang bisa dilakukan oleh masing-masingnya. Akan tetapi ada klausul yang menyebutkan kewenangan daerah bidang kelautan akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.<sup>25</sup> Klausul ini tentu dengan sendirinya telah mematahkan substansi kewenangan daerah yang dibutuhkan untuk merealisasi otonomi yang berbasiskan aspirasi rakyat. Dengan demikian daerah masih tergantung kepada pemerintah pusat terutama untuk menterjemahkan kuantitas dan kualitas dari kewenangan yang dimilikinya.

Secara empiris dapat dikemukakan bahwa akibat praktis yang muncul dari kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bidang kelautan belum operasional, karena sampai hari ini belum dilahirkan Peraturan Pemerintah dimaksud. Hal ini menunjukkan betapa kentalnya model atau teori institusi ini di dalam kebijakan publik bidang kelautan.

---

<sup>24</sup> Syauckani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai Lembaga Ilmu Pengetahuan Kabupaten Kutai-Kalimantan Timur, ttt, hal : 46.

<sup>25</sup> Pasal 10 Ayat (4), UU No. 22 tahun 1999, menyatakan Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

## 2) Model Elit

Model ini mengungkapkan bahwa kebijakan publik dapat juga dipandang sebagai pilihan nilai-nilai dari elit yang sedang berkuasa. Walaupun kita sering menyatakan bahwa kebijakan publik itu adalah refleksi dari tuntutan rakyat, namun hal itu lebih dirasakan sebagai mitos dari pada kenyataan tentang demokrasi. Jadi kebijakan negara merupakan kebijakan yang mengalir dari atas kebawah, yakni dari elit mengalir ke massa (rakyat). Kebijakan tidak akan muncul dari bawah yang berasal dari tuntutan-tuntutan rakyat.<sup>26</sup> Nicholas Henry<sup>27</sup> menyebutnya bahwa model atau teori elit memandang negara bukan sebagai abdi rakyat (*servant of the people*), tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang lebih mapan (*the establishment*).

Model ini kelihatannya lebih akrab dengan pola perumusan kebijakan publik di Indonesia, termasuk di dalamnya perumusan kebijakan publik bidang kelautan yang terdapat di dalam UU No. 22 tahun 1999. Menurut Bambang Sunggono,<sup>28</sup> di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia golongan elit mempunyai peran yang dominan, baik dalam perumusan maupun implementasi kebijakan publik. Sehingga keberhasilan maupun kegagalan kebijakan publik pada umumnya bersumber dari perilaku golongan elit yang berkuasa.

Pada model atau teori elit perumusan kebijakan publik selalu saja mengalir dari atas kebawah yang bukan berasal dari suara rakyat, sehingga kebijakan publik tidak mencerminkan tuntutan rakyat, melainkan lebih mencerminkan upaya kelompok elit untuk lebih memperkokoh nilai-nilai

---

<sup>26</sup>. Bambang Sunggono, Op Cit, hal : 69.

<sup>27</sup>. Nicholas Henry, dalam M. Irfan Islami, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

<sup>28</sup>. Bambang Sunggono, Op Cit, hal 71.

mereka. Rakyat bersifat apatis dan miskin tentang informasi mengenai kebijakan negara, sedangkan kelompok elit bertambah sibuk dengan upaya mempengaruhi massa berhubungan negara masalah-masalah kebijakan publik. Pejabat pemerintah dan birokrat hanyalah berperan sekedar melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan oleh elit tersebut. Sehingga akibatnya kebijakan publik yang telah dirumuskan lebih sesuai dengan kepentingan elit tersebut, sedangkan kepentingan rakyat (*non elit*) terabaikan. Menurut Thomas R Dye, model elit dilandasi oleh beberapa asumsi dasar<sup>29</sup> :

1. Masyarakat terbagi dalam dua bagian, yaitu jumlah sedikit dan berkuasa serta jumlahnya yang banyak namun tidak mempunyai kekuasaan dan tidak pula turut serta dalam menetapkan kebijakan publik.
2. Mereka yang jumlahnya sedikit dan memerintah itu (elit) tidak mempunyai ciri-ciri yang sama bila dibandingkan dengan massa yang diperintahkan. Golongan elit ini biasanya berasal dari lapisan sosial ekonomi teratas dalam masyarakat.
3. Pergeseran posisi dari kalangan bukan elit kedudukan-kedudukan elit biasanya berlangsung lambat, karena adanya kecenderungan mempertahankan stabilitas seraya menghindari revolusi.
4. Golongan elit pada umumnya mempunyai kesadaran bersama mengenai nilai-nilai dasar dari sistem sosial yang berlaku dan berusaha untuk melanggengkan sistem sosial tersebut.
5. Kebijakan publik tidaklah mencerminkan tuntutan rakyat melainkan lebih mencerminkan upaya golongan elit untuk melestarikan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu, perubahan-perubahan dalam kebijakan publik pada umumnya sedikit demi sedikit dan tidak berlangsung revolusioner.

---

<sup>29</sup>. Thomas R Dye, dalam Bambang Sunggono, Ibid, hal : 70.

6. Keaktifan golongan elit sebenarnya menunjukkan betapa kecilnya pengaruh massa (rakyat). Golongan elit yang lebih banyak mempengaruhi rakyat, bila dibandingkan dengan rakyat mempengaruhi golongan elit.

### 3) Model Sistem

Menurut David Easton<sup>30</sup> bahwa kegiatan politik itu dapat dianalisis dari sudut pandang sistem yang terdiri dari sejumlah proses yang harus dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik itu tetap ingin terjaga kelestariannya.

Kebijakan publik dipahami sebagai jawaban dari suatu sistem atas tekanan dari lingkungannya. Tekanan atau tuntutan-tuntutan dari lingkungan yang mempengaruhi sistem politik tersebut disebut sebagai masukan-masukan (*inputs*), yang berbentuk tuntutan-tuntutan (*demands*) atau dukungan-dukungan (*supports*), serta sumber-sumber (*resources*). Tuntutan-tuntutan tersebut mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk mempengaruhi alokasi nilai-nilai yang sah dari pemerintah. Sedangkan dukungan-dukungan mencakup berbagai tindakan seperti memilih dalam pemilihan umum, kepatuhan terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan dan sebagainya. Sementara itu sumber-sumber antara lain meliputi kekayaan alam, harta benda, pengetahuan dan teknologi. Semuanya ini disalurkan melalui sistem proses pengambilan keputusan atas sebuah kebijakan publik. Hasil dari sebuah sistem politik adalah berupa alokasi nilai yang selanjutnya dinyatakan dalam sebuah kebijakan publik.

---

<sup>30</sup>. David Easton, dalam Bambang Sunggoo, Ibid, hal : 67.

Dalam sebuah kerangka kerja sistem, proses melahirkan kebijakan akan masih berlanjut pada mekanisme umpan balik (*feed back mekanism*) melalui mana keluaran-keluaran sistem politik mempengaruhi masukan-masukan sistem dimasa datang. Sementara itu lingkungan adalah suatu kondisi berupa sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan, geografis dan sebagainya dan juga ikut berpengaruh terhadap input yang dapat mewarnai kuantitas, kualitas dan kelancaran proses konversi intinya juga akan berpengaruh kepada outputs dalam proses melahirkan kebijakan publik.

Melalui model sistem menurut Thomas R Dye,<sup>31</sup> akan dapat diperoleh petunjuk-petunjuk mengenai :

1. Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang menimbulkan tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik ?;
2. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi kebijakan publik dan berlangsung terus menerus ?;
3. Dengan cara yang bagaimanakah masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi sistem politik ?;
4. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang mempengaruhi isi kebijakan publik ?;
5. Bagaimanakah masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi kebijakan publik ?; dan
6. Bagaimanakah kebijakan publik melalui mekanisme umpan balik mempengaruhi lingkungan dan sistem politik itu sendiri ?.

---

<sup>31</sup>. Thomas R Dye, dalam Bambang Sunggono, Ibid, hal : 69.

Dengan menggunakan model sistem ini untuk melihat kebijakan publik bidang kelautan yang menjadi perdebatan saat sekarang, sangat membantu untuk mencari solusi pemecahannya dalam wadah negara yang menjunjung tinggi paham demokratis, karena model ini seperti telah dikemukakan di atas, mengungkapkan bahwa untuk melahirkan sebuah kebijakan publik dilakukan melalui proses dengan mekanisme perumusan untuk merespon atau menerima semua masukan-masukan dari semua penjurur lapisan masyarakat apakah dalam bentuk tuntutan, support atau sumber sebagai input dalam perumusan kebijakan publik. Akibatnya keputusan yang dilahirkan dalam bentuk kebijakan publik akan mudah mensosialisasikan diri dengan semua komponen yang terlibat di dalamnya.

**b) Birokrasi sebagai Pelaksana Kebijakan Publik**

Salah satu fungsi birokrasi dalam sebuah pemerintahan adalah untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat dengan harapan segala kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan apa yang telah dirumuskan dalam sebuah kebijakan publik. Kebijakan publik bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang terdapat di dalam masyarakat dan memperlancar jalan dalam mencapai tujuan tersebut, untuk itu dibutuhkan suatu sistem untuk melaksanakan isi kebijakan.

Dalam menangani tugas-tugas yang banyak tentu dengan sendirinya membutuhkan banyak orang yang ditugaskan dan memerlukan penugasan secara terorganisir dan sistematis. Maka jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis disebut birokrasi.

Para birokrat pada dasarnya adalah sebagai pegawai negara atau pegawai pemerintah yang tidak mempunyai sarana-sarana produksi atau sarana produksi sendiri, didalam konteks administrasi negara dia digaji oleh negara yang ditugaskan sebagai pelaksana administrasi negara, bertugas bukan untuk melayani pribadi-pribadi, melainkan melayani kepentingan publik atau masyarakat luas.

Begitu luas dan kompleksnya peranan birokrasi dalam kehidupan dunia modern, maka yang harus diciptakan dalam birokrasi adalah terdapatnya efisiensi dalam birokrasi itu sendiri, menurut Peter M. Blau terdapat syarat-syarat efisiensi dalam birokrasi, yaitu <sup>32</sup>:

1. Spesialisasi, yaitu memungkinkan untuk memperkerjakan orang dengan keahlian yang tergolong sedang, karena tidak mungkin sebuah negara mempunyai banyak orang yang mempunyai spesialisasi keahlian tertentu.
2. Koordinasi / hirarkhi kewenangan, tingkat spesialisasi memisah-misahkan orang sesuai dengan keahliannya kemudian harus disatukan kembali dalam suatu sistem koordinasi berdasarkan hirarkhi kewenangan masing-masing. Agar bisa tercapai koordinasi yang efektif diperlukan suatu disiplin kerja yang berlangsung tidak pada waktu diawasi saja, tetapi harus bisa berjalan sesuai dengan sistem kerja yang ada.
3. Disiplin, agar setiap pekerja (birokrat) dengan jumlah yang banyak bisa dikoordinasikan dengan baik, setiap orang harus patuh kepada pedoman-pedoman yang telah ditentukan. Pedoman itu biasanya dalam negara berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

---

<sup>32</sup>. Peter M Blau dan Marshall W. Meyer, Penterjemah : Gary R. Yusuf, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta. 1987, hal : 9-18.



4. Hubungan tidak bersifat pribadi, ini bertujuan menghindari setiap yang mengganggu efisiensi dalam birokrasi, maka para birokrat perlu menjauhkan semua pola hubungan yang bersifat pribadi.

Birokrasi merupakan alat pemerintah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan dengan membuat berbagai keputusan-keputusan yang memiliki kadar rasionalitas. Di negara berkembang justru kebijakan publik lebih banyak dibuat dan dirumuskan oleh pemerintah yang di dalam prakteknya dijalankan oleh birokrat. Hal ini terjadi karena pemerintah mempunyai banyak informasi dan sumber daya yang cukup. Disamping itu di negara berkembang otonomi politik lebih dominan bila dibandingkan dengan otonomi hukum, hal ini berakibat segala proses hukum ditentukan oleh kekuasaan politik.

Akibatnya birokrat mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam setiap proses kebijakan publik. Setiap lingkungan pekerjaan selalu mempunyai tujuan-tujuan tertentu sebagaimana ditetapkan, sedangkan menurut Seidman<sup>33</sup> para birokrat dalam menjalankan aktivitasnya untuk mewujudkan tujuan kebijakan politik cenderung untuk beralih kepada tujuan sendiri, sehingga dapat dikatakan bahwa setiap organisasi dapat mengalami pergantian tujuan (*displacement of goals*). Hal itu terjadi karena setiap organisasi berkerja dalam konteks sosial tertentu, sehingga para birokrat akan bertindak menurut cara-cara yang dapat meringankan ketegangan-ketegangan yang timbul akibat pengaruh kelas-kelas sosial yang dijumpai dalam masyarakat.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana kebijakan, para birokrat masih membutuhkan pembentukan kebijakan lebih lanjut atau dengan perkataan lain para birokrat akan menentukan kebijakan sendiri untuk dapat

---

<sup>33</sup>. Robert B. Seidman, dalam Bambang Sunggono, Op Cit, hal : 123.

menyesuaikan diri dengan situasi dimana mereka berada dan akibat keterbatasan sumber daya yang tersedia, baik berupa informasi, dana maupun tenaga ahli, tenaga-tenaga terampil ataupun pengetahuan yang mereka miliki.<sup>34</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, para birokrat dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai suatu kebebasan kebijaksanaan tertentu yang mengenai aspek yuridisnya disebut dengan *fries ermessen* atau *pouvoir discretionare*.

Dengan terdapatnya diskresi tersebut hasil yang diharapkan dengan kondisi yang ada yaitu agar dapat tercapainya tujuan atau hasil yang maksimal. Hal ini dapat disadari sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Friedman bahwa, yang menimbulkan perbedaan terhadap kehidupan hukum dalam masyarakat adalah adanya unsur kultur hukum, yang merupakan faktor penggerak bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan tempat yang diterima di dalam masyarakat, sekaligus merupakan jembatan yang menghubungkan anatra peraturan-peraturan hukum dengan perilaku manusia dalam masyarakat, termasuk di dalamnya kategori nilai serta sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaannya.

#### **c) Hubungan Hukum dengan Kebijakan Publik**

Dalam kajian kebijakan publik, hukum ternyata menduduki peranan yang sangat penting, dimana hukum menjadi salah satu sumber dari kebijakan publik. Peranan hukum dalam kebijakan publik dapat dilihat dari peranan hukum sebagai suatu instrumen dalam perubahan sosial kearah yang diharapkan. Konsep tentang perubahan sosial dalam hal ini bukan dalam

---

<sup>34</sup>. Hal ini disadari mengingat implementasi sebagai *technical or managerial problem* sehingga untuk dapat merespons *policy* yang efektif perlu adanya tahapan yang dilalui, baik itu berupa perencanaan program maupun pelaksanaannya. Dalam rangka itu peranan sumber daya merupakan tanggung jawab utama, Lihat Esmi Warassih, dalam Bambang Sunggono, Ibid, hal : 126.

pengertian konstan terhadap anggota masyarakat, melainkan perubahan dalam masyarakat termasuk institusi, peran, status, ideologi, nilai-nilai dan lainnya dalam masyarakat. Hal inilah sebenarnya yang dicakup oleh kebijakan publik.<sup>35</sup>

Hukum sebagai produk utama dari proses kebijakan publik dapat ditemui dalam berbagai bentuk seperti konstitusi, Undang-Undang, Keputusan Pemerintah, Peraturan Pemerintah dan sebagainya. Semua itu adalah indikator dari kebijakan. Hukum menentukan serta mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya. Hukum memberikan pedoman tingkah laku yang dilarang, dibutuhkan dan yang diizinkan. Pedoman ini dilakukan dengan membuat kerangka umum suatu perbuatan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh karena itu hukum merupakan suatu kebutuhan melekat pada kehidupan sosial yang melayani anggota masyarakat, seperti mengalokasikan kekuasaan, mendistribusikan sumber daya, melindungi kepentingan anggota masyarakat, menjamin tercaainya tujuan yang telah ditetapkan dalam masyarakat.<sup>36</sup>

Dari pandangan itu berarti hukum adalah merupakan buah dari hasil perumusan dari kebijakan publik, untuk merumuskan sebuah kebijakan publik akan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Agar kebijakan dapat berhasil saat diimplementasikan, faktor-faktor yang mempengaruhi itu harus diantisipasi dengan baik. Maka pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas permasalahan kebijakan (*Policy problems*).

---

<sup>35</sup>. Yehezkel Dror, *Law as Instrumen of Directed Social Change : A Framework for Policymaking*, Yerusalem, Hebraw University, 1971, hal : 172 –173.

<sup>36</sup>. Esmi Warassih, *Kegunaan Telaah "Kebijaksanaan Publik" Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa ini (sebuah Pengantar)*, Masalah-Masalah Hukum No. ISSN 0126 – 1389, tahun XXIV – 1994, Universitas Diponegoro, Semarang, 1994, hal : 1.

Yang dimaksud dengan permasalahan kebijakan (*policy problems*) menurut James E Anderson dengan mengutip pendapat David Smith adalah<sup>37</sup>: Suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan kepada masyarakat untuk mana perlu dicari cara penanggulangannya.

Selanjutnya dijelaskan Andreson, bahwa suatu permasalahan baru akan menjadi masalah kebijakan (*policy problems*), bila problem-problem itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem itu. Untuk mencari alternatif penanggulangan permasalahan tersebut upaya yang dilakukan adalah melalui perumusan kebijakan publik, dengan terlebih dahulu melakukan inventarisir terhadap permasalahan tersebut, dari upaya menyusun dan merumuskan kebijakan publik mengembangkan serangkaian kegiatan dalam mencari pemecahan permasalahan tersebut. Dari alternatif yang ada akan dipilih satu alternatif yang akan menjadi usulan kebijakan publik yang diharapkan dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Agar usulan kebijakan mempunyai kekuatan mengikat, maka perlu dilakukan pengesahan. Pemberian pengesahan disini merupakan pemberian bentuk hukum kepada sebuah kebijakan yang dilahirkan sehingga dengan itu kebijakan tersebut mempunyai legitimasi hukum, selanjutnya kebijakan itu dapat dipaksakan berlakunya karena mempunyai daya mengikat terhadap obyek yang diaturnya.

Dengan demikian hukum adalah juga merupakan seperangkat kerangka kerja dari kebijakan publik. Melalui hukum atau dari hukumlah setiap lembaga pemerintah memperoleh atau mendapat kewenangan atau otoritas. Melalui

---

<sup>37</sup>. James E. Anderson, dalam M. Irfan Islami, Op Cit, hal : 52 -53.

hukum juga pemerintah dan lembaganya mendapatkan legitimasi.<sup>38</sup> Oleh karena dalam kajian kebijakan publik terutama untuk masyarakat modern, hukum tidak dapat diabaikan begitu saja dan juga sebaliknya. Atau dengan perkataan lain antara kebijakan publik dengan hukum mempunyai hubungan yang bersifat interdependensi.

Kondisi pembangunan hukum yang terjadi di Indonesia seperti yang dikemukakan diatas, jelas mempunyai dampak yang sangat bermakna bagi usaha mewujudkan keadilan sosial ditengah-tengah masyarakatnya. Hal yang demikian tentunya memunculkan reaksi kritis dari kelompok masyarakat yang menginginkan terlaksananya pembangunan hukum yang otonomi, dimana partisipasi masyarakat luas di bidang pembangunan hukum, diletakkan sebagai prasyarat untuk terlaksananya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Seperti yang telah dikemukakan diatas, bahwa perumusan dan penetapan hukum dalam suatu masyarakat untuk sebagian besar adalah merupakan proses kebijakan publik. Namun tidak tertutup kemungkinan bagi masyarakat yang mempelajari hukum untuk memikirkan, mencari dan merencanakan dan menetapkan sebuah pemikiran lain yang lebih mendekat kepada kepentingan rakyat. Sejalan dengan usaha untuk mencari jalan pembangunan hukum, dalam hal ini Paul dan Dias mengajukan suatu konsep yang disebutnya pendekatan alternatif dalam pembangunan hukum. Melalui pendekatan ini dia hendak menempatkan kelompok-kelompok masyarakat terutama masyarakat lapisan bawah sebagai pemegang peran dalam proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan mereka.<sup>39</sup>

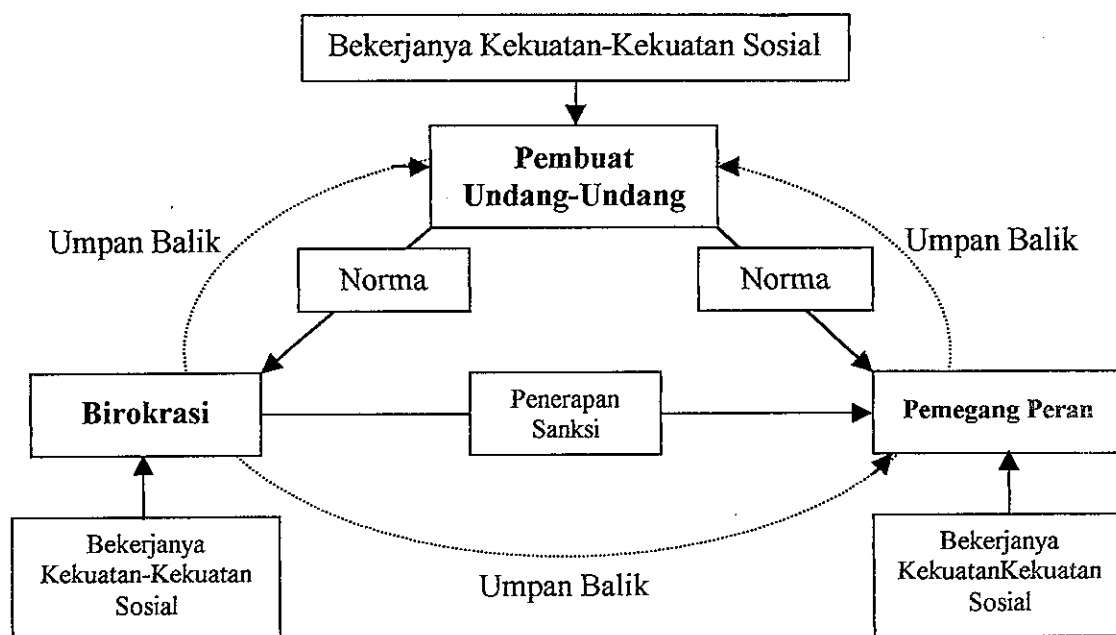
---

<sup>38</sup>. Jay A. Sigler dan Benjamin R. Beede, *The Legal Sources of Publik Policy*, Massachusset, 1977, hal : 4.

<sup>39</sup>. Bambang Sunggono, Op Cit, hal : 82 – 83.

Melalui partisipasi seperti kelompok kolektif masyarakat kelas bawah dilibatkan dalam pembangunan hukum yang responsif, diharapkan mampu merubah keadaan yang merugikan dan memiskinkan mereka sebagai akibat hukum yang represif. Dengan demikian melalui alternatif pembangunan hukum yang responsif golongan masyarakat mampu melakukan gerak emansipasi sosial dengan sendirinya corak hukum yang pluralisme yang masih hidup dalam masyarakat Indonesia, mampu teradopsi pula kedalam perumusan kebijakan publik.

Sudah merupakan kebutuhan dalam peradaban modern bahwa partisipasi masyarakat sebagai salah satu komponen dalam pengembangan hukum yang akan diperlakukan. Berarti disini terdapat pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam pengembangan hukum itu sendiri. Hal ini terlihat dengan jelas seperti yang digambarkan oleh Seidman, sebagai berikut<sup>40</sup> :



<sup>40</sup>. Seidman, dalam Esmi Warassih, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, Masalah-Masalah Hukum, No. ISSN 0126-1398, Fakultas Hukum UNDIP, Tahun XIV, 1984, hal : 47.

Dengan menggunakan model yang dikemukakan oleh Siedman ini, kelihatan adanya pengaruh faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan undang-undang, penerapannya maupun peran yang diharapkan. Dengan demikian ini berarti bahwa hukum merupakan suatu proses sosial yang dengan sendirinya mendapatkan pengaruh dari kekuatan sosial budaya, politik dan ekonomi yang berasal dari dalam masyarakat.

Pengaruh kekuatan sosial sudah mulai berkerja sejak tahap pembuatan undang-undang. Oleh karena ia mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat benar-benar digunakan secara efektif dan efisien yang mengatur masyarakat. Selanjutnya efek apakah nantinya yang akan ditimbulkan oleh peraturan tersebut di dalam masyarakat, makanya orang tidak dapat hanya melihat produksi hukum sekedar tindakan mengeluarkan peraturan secara formal saja melainkan lebih dari pada itu.

Demikian juga pengaruh faktor kekuatan sosial di bidang penerapan hukum, Gustav Redbruch<sup>41</sup> mengemukakan adanya tiga nilai dasar, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan yang perlu mendapat perhatian para pelaksana hukum. Lembaga pembentuk peraturan dan lembaga penerap sanksi dikaitkan dengan bekerjanya hukum, dalam hal ini kita harus menyadari bahwa hukum tidak beroperasi di ruang hampa. Karena hukum itu memang merupakan bagian dari kehidupan sosial yang tidak pernah bisa ditaruh pada kondisi yang terisolasi dari kehidupan sosial masyarakatnya.

Selanjutnya masyarakat dikatakan sebagai pemegang peran, adalah berkenaan dengan peran apa yang akan dijalankan oleh masyarakat. Pemegang peran disini dimaksudkan adalah semua warga negara baik sebagai hakim,

---

<sup>41</sup>. Ibid, hal : 47.

polisi dan sebagainya Suatu peraturan dibuat tentunya berisikan harapan-harapan yang hendaknya dilakukan oleh subyek hukum sebagai pemegang peran. Namun bekerjanya harapan itu ditentukan oleh beberapa faktor, faktor-faktor yang turut menentukan bagaimana respon yang akan diberikan oleh pemegang peran adalah :

1. Sanksi yang terdapat di dalamnya.
2. Aktivitas dari lembaga-lembaga badan pelaksana hukum.
3. Seluruh kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya lagi yang bekerja atas diri pemegang peran itu.

Menurut Chambliss & Seidman faktor yang mempengaruhi untuk bekerjanya hukum adalah kegiatan pejabat penerap sanksi. Tindakan-tindakan pejabat penerap sanksi adalah merupakan landasan bagi setiap usaha untuk mewujudkan keinginan masyarakat yang efektif dengan menggunakan hukum sebagai sarana. Untuk tiap pejabat ini terdapat serangkaian tujuan-tujuan untuk kedudukan mereka masing-masing dan terdapat pula norma-norma yang menentukan bagaimana mereka harus bertindak.<sup>42</sup>

#### **d) Budaya Hukum dalam Pelaksanaan Hukum**

Menurut Esmi Warassih,<sup>43</sup> berkenaan dengan keterlibatan manusia di dalam pelaksanaan hukum memperlihatkan adanya hubungan antara budaya dengan hukum, sehingga ketaatan dan ketidaktaatan seseorang terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh budaya hukum. Budaya hukum inilah yang menentukan sikap, ide-ide, nilai-nilai seseorang terhadap hukum di dalam masyarakat.

---

<sup>42</sup> Chambliss & Seidman, dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1989, hal : 27.

<sup>43</sup> Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14 April 2001, hal : 11.



Dalam perspektif budaya hukum, hukum dapat dilihat secara lebih realistis, yakni hukum sebagaimana apa adanya dalam kehidupan masyarakat. Pendekatan seperti itu akan membawa kita kepada pemahaman apakah hukum digunakan atau tidak dalam kehidupan masyarakat. Termasuk di dalamnya kekeliruan penggunaan hukum dan penyalahgunaan hukum. Oleh sebab itu budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dilaksanakan, dihindari, atau disalahgunakan. Dalam konteks pemikiran seperti itu dapat dikatakan, budaya hukum berfungsi sebagai jiwa yang akan menghidupkan mekanisme sistem hukum secara keseluruhan. Namun demikian justru budaya hukum pulalah yang dapat mematikan seluruh mekanisme pelaksanaan sistem hukum.

Untuk kepentingan analisis hukum dari perspektif nilai-nilai serta sikap-sikap dari masyarakat terhadap sistem hukum yang ada, dikembangkan melalui suatu konsepsi tentang kultur atau budaya hukum. Menurut Satjipto Raharjo,<sup>44</sup> konsepsi kultur atau budaya hukum sebagai suatu kerangka analisis dibedakannya antara konsepsi “sistem hukum” dengan “kultur hukum”. Didalam konsepsi sistem hukum, titik berat telaahannya diletakkan pada prosedur, tetapi telaah mengenai prosedur ini tidak begitu banyak membantu apabila yang ingin diketahui bukan sekedar kerangka formal hukum. Konsepsi tersebut tidak menjawab pertanyaan tentang bagaimana sesungguhnya masalah-masalah hukum itu diselesaikan oleh masyarakat.

Sedangkan berkenaan dengan konsepsi kultur hukum dengan mengutip pandangan Friedman,<sup>45</sup> yang memperkenalkan konsepsi kultur hukum sebagai bagian dari sistem hukum, ia harus menjawab pertanyaan, mengapa terdapat perbedaan dalam jalannya kehidupan hukum diantara masyarakat yang satu

---

<sup>44</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Op Cit, hal : 81

<sup>45</sup> Friedman, dalam Satjipto Raharjo, Ibid, hal : 82.

dengan masyarakat yang lain? Untuk menemukan perbedaan-perbedaan tentang jalannya hukum diantara suatu masyarakat dengan masyarakat lainnya, dimana perbedaan itu tidak dapat dikembalikan kepada perbedaan karena warisan sejarah, perbedaan struktur dan substansinya, namun karena perbedaan dalam ciri-ciri kemasyarakatan yang menonjol di dalam wilayah kultur masyarakat yang bersangkutan.

Selanjutnya Friedman menyatakan bahwa perbedaan pendidikan, jenis kelamin, suku, kebangsaan, pendapatan dan lain-lain dapat merupakan faktor yang mempengaruhi budaya hukum seseorang, karena komponen hukum selain meliputi struktur, substansi dan yang lebih penting adalah budaya hukum.<sup>46</sup> Komponen budaya mengandung potensi untuk dipakai sebagai sumber informasi guna menjelaskan sistem hukum. Budaya hukum merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalam sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain.<sup>47</sup>

Untuk mengemukakan mengenai komponen kultur hukum, digunakan pandangan Satjipto Raharjo<sup>48</sup> dengan mengutip pendapat Daniel S. Lev, yang mengemukakan bahwa penerapan konsepsi kultur hukum untuk menganalisa pola-pola perubahan sistem hukum Indonesia. Di dalam penguraiannya Lev merinci komponen hukum itu kedalam dua komponen, yaitu :

1. Komponen nilai-nilai hukum prosedural; dan
2. Komponen nilai-nilai hukum substantif.

Komponen nilai-nilai hukum prosedural, mempersoalkan tentang cara-cara pengaturan masyarakat dan majemen konflik. Sebagai basis kultur sistem hukum, maka komponen ini membantu menentukan "sistem tempat" yang

---

<sup>46</sup>. Friedman, dalam Esmi Warassih, Op Cit, hal : 11.

<sup>47</sup>. Esmi Warassih, Ibid, hal 11.

<sup>48</sup>. Satjipto Raharjo, Op Cit, hal 86 –87.

diberikan kepada lembaga-lembaga hukum, politik, agama, atau lainnya sepanjang waktu dalam sejarah bangsa dan masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan komponen nilai-nilai hukum substantif dari kultur hukum itu terdiri dari asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat dan sebagainya.

Di Indonesia dalam penyelesaian konflik mempunyai karakteristik tersendiri disebabkan adanya dukungan dari nilai-nilai tertentu, walaupun terdapat perbedaan intensitas di sana sini, nilai kompromi dan perdamaian merupakan nilai-nilai yang mendapatkan dukungan kuat dari masyarakat. Nilai-nilai tersebut cenderung untuk memberikan tekanan kepada hubungan-hubungan personal, solidaritas komunal serta penghindaran terhadap sengketa-sengketa. Oleh karena itu pikiran mengenai pengembangan konflik dan penyelesaiannya tidak mendapatkan dukungan yang cukup, di sini ide tentang konflik tidak akan menjadi fungsional. Mempertahankan perdamaian merupakan suatu usaha yang terpuji, hal mana menurut Lev dapat menimbulkan suatu penciptaan harmoni sekedar pada permukaannya saja.<sup>49</sup>

Dengan memilih cara penyelesaian konflik seperti yang terjadi di atas, berarti titik perhatian lebih diarahkan kepada masalah prosedur dari pada substansi. Artinya penekanan tidak lebih mengutamakan kepada peraturan-peraturan melainkan kepada usaha melenyapkan konflik itu sendiri yang dapat menimbulkan ketegangan dan gangguan sosial. Akibatnya kalau ditengah-tengah masyarakat yang sedang terjadi konflik, ada seseorang yang berbicara tentang peraturan-peraturan hukum, biasanya orang tersebut dimusuhi oleh masyarakat yang bersangkutan.

---

<sup>49</sup>. Daniel S. Lev, dalam Satjipto Raharhjo, Ibid, hal : 92.

### BAB III

#### DESKRIPSI LATAR PENELITIAN

##### A. Potensi Perikanan Laut Sumatera Barat

Untuk mengetahui potensi sumber daya perikanan yang dapat dikelola oleh suatu negara pada wilayah laut, ditentukan oleh sejauh mana negara mempunyai kedaulatan pada wilayah laut tersebut. Seperti telah dijelaskan pada bab yang terdahulu bahwa pada saat sekarang negara-negara di dunia mempunyai kedaulatan (*sovereignty*) diatur dengan sebuah kesepakatan atau perjanjian internasional, terakhir kesepakatan itu dituangkan di dalam Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 (konvensi hukum laut yang baru) yang materinya berbeda dengan pengaturan menurut konvensi hukum laut sebelumnya.

Konvensi Hukum Laut Internasional tahun 1982 dikatakan berbeda dengan Konvensi Hukum Laut tahun 1958, karena pada Konvensi Hukum Laut yang baru lebih bersifat menyeluruh, oleh karena hampir semua permasalahan hukum laut internasional tercakup di dalamnya. Indonesia telah meratifikasi konvensi hukum laut internasional yang baru melalui UU No. 17 tahun 1985 tentang Pegesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Konvensi Hukum Laut 1982.

Arti penting lahirnya konvensi Hukum Laut Internasional 1982 bagi Indonesia terutama yang menyangkut azas negara kepulauan (*archipelagic principles*) yang dicetuskan Indonesia melalui Deklarasi Juanda 1957, ternyata telah mendapatkan pengakuan dari masyarakat internasional sebagai bagian dari konvensi hukum laut yang baru. Hal itu terlihat dari isi konvensi hukum laut internasional yang baru, dimana telah termuat aturan-aturan baru tentang negara kepulauan (*archipelago state*) yang selama ini belum diatur oleh konvensi hukum laut 1958.

Disamping itu yang cukup penting juga artinya bagi Indonesia, adalah cara menentukan batas teritorial laut negara-negara pantai. Dimana pada Konvensi ini cara menentukan batas wilayah laut suatu negara ditentukan dari garis dasar (*straight base lines*). Konvensi ini menentukan bahwa “Setiap negara berhak menetapkan laut teritorialnya hingga suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis dasar yang ditentukan sesuai dengan konvensi ini”.<sup>1</sup> Hal ini berarti wilayah laut Indonesia sebagai negara kepulauan disatu pihak semakin luas dan dipihak lain keluasan wilayah itu harus mampu pula dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya, untuk itu ada tuntutan bagi negara Indonesia untuk melahirkan ketentuan hukum dalam pengelolaan sumber kekayaan alam tersebut secara adil dan merata.

Aturan-aturan hukum laut yang baru itu antara lain memuat tentang, azas negara kepulauan, cara menentukan batas-batas baru bagi laut teritorial, ZEE dan landas kontinen. Secara garis besar konvensi ini mengatur hal-hal sebagai berikut :

*Pertama*, wilayah kedaulatan negara di laut terdiri dari : Perairan Pedalaman (*Internal Waters*); Perairan Kepulauan (*Archipelagic Waters*); dan Laut Teritorial (*Territorial Sea*).

*Kedua*, yurisdiksi khusus negara pantai yaitu pada Zona (Jalur) Tambahan (*Contiguous Zone*).

*Ketiga*, Kedaulatan negara yang bersifat eksklusif untuk mengelola sumber daya alam yang terdapat di dalamnya yaitu pada Zona Ekonomi Eksklusif (*Exclusive Economic Zone*) dan Landas Kontinen (*Continental Shelf*).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>. Lihat Pasal 3 Konvensi Hukum Laut Internasional 1982.

<sup>2</sup>. Departemen Kelautan dan Perikanan, *Dimanakah Batas-Batas Wilayah Kita di Laut ?*, Jakarta, Desember 2000, hal : 9.

Untuk pemanfaatan sumber kekayaan alam yang terdapat di wilayah laut bagi negara-negara pantai yang telah diakui secara internasional tersebut, maka untuk pengimplementasiannya Indonesia telah melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan khusus sektor perikanan diantaranya UU No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan yang diikuti oleh aturan pelaksanaannya yaitu PP No. 15 tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, UU No. 5 tahun 1983 tentang ZEEI dan UU No. 6 tahun 1996 tentang Teritorial sebagai pengganti UU No. 4 Prp tahun 1960 tentang Perairan Indonesia.

Bila dicermati ketentuan konvensi hukum laut internasional 1982 ini, diketahui bahwa kedaulatan (*sovereignty*) negara pantai menjadi tiga dimensi yang bersifat satu kesatuan antara kedaulatan (*sovereignty*) pada wilayah daratan, wilayah laut dan ruang udara yang ada di atasnya. Dengan demikian kedaulatan (*sovereignty*) pada wilayah daratan menyambung keperairan pedalaman atau perairan kepulauannya (kawasan laut ini disebut dengan laut teritorial). Kedaulatan ini juga termasuk ruang udara di atasnya serta dasar laut dan tanah di bawahnya. Negara-negara pantai dalam melaksanakan kedaulatannya diharuskan untuk memperhatikan ketentuan-ketentuan konvensi dan aturan-aturan internasional lainnya.<sup>3</sup>

Secara fisik negara Indonesia terdiri dari 17.508 pulau besar kecil, dengan garis pantai sepanjang 81.000 Km, dan luas kawasan laut sekitar 5,8 juta Km<sup>2</sup>, kedaulatan Indonesia pada wilayah laut tersebut dengan perincian sebagai berikut<sup>4</sup>:

- a. Kedaulatan negara RI yang bersifat mutlak seluas 3,1 Km<sup>2</sup> (terdiri dari Perairan Pedalaman dan Perairan Kepulauan seluas 2,8 juta Km<sup>2</sup> serta Laut Wilayah seluas 0,3 juta Km<sup>2</sup>).
- b. Kedaulatan negara RI yang bersifat Eksklusif (ZEEI) seluas 2,7 juta Km<sup>2</sup>.

---

<sup>3</sup>. Pasal 2 Konvensi Hukum Laut 1982.

<sup>4</sup>. Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan RI, Program dan Kegiatan Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan Tahun 2000-2004, Jakarta 2000, hal : 4

Disamping itu Indonesia juga tetap berhak untuk berpartisipasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam di laut lepas di luar batas ZEEI, serta pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam di dasar laut perairan Internasional di luar landas kontinen.

Propinsi Sumatera Barat secara fisik terletak antara 0 derajat 54 detik Lintang Utara dan 3 derajat 30 detik Lintang Selatan, serta 90 derajat 36 detik dan 101 derajat 53 detik Bujur Timur. Dihadapan bentangan pesisir Barat Pulau Sumatera di propinsi ini terdapat pulau-pulau kecil dan gugusan Kepulauan Mentawai. Pulau-pulau kecil itu diantaranya Pulau Panjang, Pulau Pieh, Pulau Pandan, Pulau Pisang, Pulau Sao, Pulau Angsa, Pulau Nyamuk, Pulau Sikuwai dan beberapa pulau kecil lainnya. Gugusan kepulauan terbesar yaitu gugusan kepulauan Mentawai, dari gugusan kepulauan ini pulau yang terbesar yaitu Pulau Sikakap, Pulau Sipora dan pulau Siberut. Pada gugusan kepulauan inilah terletaklah salah satu titik terluar pulau terluar Indonesia bagian Barat tepatnya pada Pulau Rua Mata. Titik terluar dari pulau terluar inilah yang dijadikan salah satu patokan pertama untuk menentukan batas kedaulatan negara Republik Indonesia, dimana dari titik-titik terluar ini dihubungkan satu sama lain akan tercipta apa yang dinamakan dengan garis Pangkal (*base lines*).

Berdasarkan cara menentukan batas kedaulatan negara tersebut, maka pada Propinsi ini didapatkan wilayah perikanan laut berupa Perairan Pedalaman (*Internal Waters*), Perairan Kepulauan (*Arhiplegic Waters*), Laut Teritorial (*Teritorial Sea*) dan Zona Ekonomi Eksklusi Indonesia (ZEEI). Hal ini merupakan potensi geografis di dalamnya terkandung berbagai sumber kekayaan alam laut sebagai potensi yang cukup besar untuk menggerakkan pembangunan dan peningkatan pendapatan masyarakat. Propinsi Sumatera Barat dengan luas kawasan laut termasuk ZEEI sekitar

186.580 Km<sup>2</sup>, garis pantai sepanjang 375 Km mulai dari Kabupaten Pasaman s/d Kabupaten Pesisir Selatan, jika dimasukkan garis pantai pulau-pulau Kepulauan Mentawai maka panjang garis pantainya 2.420 Km.<sup>5</sup>

Potensi sumber daya laut Sumatera Barat, untuk menentukannya menurut Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Barat bisa dengan cara melakukan kesepakatan dengan Direktorat Jenderal Perikanan Balai Penelitian Perikanan Laut (Badan Litbang Pertanian), Puslitbang Oseanologi LIPI, IPB Bogor mengenai luasan Pengelolaan Perikanan sebagai berikut<sup>6</sup> :

- Luas wilayah pengelolaan perikanan 838.000 Km<sup>2</sup>.
- Luas perairan 60 mil laut dari pantai/kedalaman > 200 M. 338.000 Km<sup>2</sup>.
- Luas Perairan paparan Benua 61.000 Km<sup>2</sup>.

Posisi geografis Sumatera Barat sebagai bagian integral negara kepulauan Indonesia yang terdiri dari 70% wilayahnya adalah merupakan wilayah laut merupakan peluang besar dalam rangka pengembangan penangkapan ikan oleh masyarakat nelayan secara luas, iklim daerah yang tropis dengan suhu air laut umumnya berkisar antara 23,9 s/d 29,3 derajat celcius seperti halnya Sumatera Barat memungkinkan terdapatnya berbagai jenis ikan. Pada wilayah laut tersebut merupakan areal penangkapan ikan bagi masyarakat nelayan Sumatera Barat dengan luas lebih kurang 75.000 Km persegi (termasuk ZEEI).

Bila diamati pelaksanaan pembangunan di Sumatera Barat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat selama ini sama saja dengan daerah-daerah di Indonesia lainnya yaitu berjalan sesuai dengan eranya, dimana sektor perikanan belum

---

<sup>5</sup>. Pemerintah Propinsi Sumatera Barat, *Program Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat 2001-2005*, hal : 31.

<sup>6</sup>. Dinas Perikanan Daerah Tingkat I Sumatera Barat, *Peluang Pengembangan Usaha Perikanan Propinsi Sumatera Barat*, Kuasa Proyek Pembangunan Usaha Perikanan Sumatera Barat Tahun Anggaran 1999/2000, tanpa nomor halaman.



terlaksana secara optimal. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui pelaksanaan pembangunan sektor perikanan adalah bagaimana pengelolaan potensi geografis dan potensi perikanan yang terkandung di dalam wilayah laut Sumatera Barat yang dirumuskan dalam kebijakan pembangunan selama ini.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, bahwa wilayah laut Propinsi Sumatera Barat secara geografis merupakan wilayah yang spesifik yaitu pada daerah ini terdapat beberapa pulau kecil dan gugusan kepulauan yang didukung oleh iklim tropis, maka pada Propinsi Sumatera Barat memungkinkan terdapatnya sumber kekayaan terutama ikan dengan berbagai jenisnya yang bisa diandalkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

Berpedoman kepada data statistik ditemukan bahwa potensi ikan di Sumatera Barat sebesar 289.936 ton, dengan produksi ikan laut di Sumatera Barat pada tahun 1998 sebesar 101.564 ton atau 35 % dari potensi yang dapat dieksplorasi (*maksimum sustainable yield*). Dengan demikian bagi Peropinsi Sumatera Barat masih memungkinkan untuk pengembangan usaha perikanan terutama pada perairan lepas pantai maupun ZEEI.<sup>7</sup>

Adapun jenis-jenis ikan sebagai sumber daya ikan laut bagi Propinsi Sumatera Barat ditemukan diantaranya<sup>8</sup> : 1. Sebelah, 2. Lidah, 3. Peperek, 4. Manyung, 5. Biji Nangka, 6. Merah / Bambang, Kerapu, 7. Lencam, 8. Kakap, 9. Kuris, 10. Swangi, 11. Gulamah / Tigawaja, 12. Cucut, 13. Pari, 14. Bawal Hitam, 15. Bawal Putih, 16. Alu-alu, 17. Layang, 18. Selar, 19. Kuwe, 20. Tetengek, 21. Belanak, 22. Kurokuro / Sanangin, 23. Julung-julung, 24. Teri, 25. Japuh, 26 Tembang, 27. Lemuru, 28. Golok-golok / Parang-parang, 29. Kembung, 30. Tenggiri Papan, 31. Tenggiri, 32. Layur, 33. Tuna, 34. Cikalang, 35. Tongkol, dan 36. Ikan lainnya.

---

<sup>7</sup>. Ibid, hal : 32.

<sup>8</sup>. Ibid.

Dari berbagai jenis ikan tersebut dapat pula dikemukakan produksi pertahunnya sebagai berikut :

1. Tahun 1997 produksi ikan sebanyak 85.818 ton dengan nilai Rp. 147.748,54 juta.<sup>9</sup>
2. Tahun 1998 produksi ikan sebanyak 98.729,60 ton dengan nilai Rp. 387.994.693 juta.<sup>10</sup>
3. Tahun 1999 produksi ikan sebanyak 89.153,5 ton dengan nilai Rp. 647.409,26 juta.<sup>11</sup>

Pada saat ini usaha perikanan terutama usaha penangkapan ikan di Sumatera Barat pada umumnya masih dilakukan oleh masyarakat nelayan bersifat usaha perorangan dan masih dalam skala usaha kecil, hal ini bisa dilihat dari jenis alat tangkap dan ukuran kapal yang mereka gunakan dalam kegiatan usahanya. Belum mampunya masyarakat nelayan Propinsi Sumatera Barat mengembangkan usahanya dari usaha kecil menjadi usaha besar tidak hanya disebabkan keterbatasan kemampuan baik modal maupun manajemen dari masyarakat nelayan yang selalu mengemuka selama ini, ternyata ada penyebab lain yang juga berpengaruh langsung yaitu terbatasnya pemasaran hasil ikan tangkapan masyarakat nelayan serta belum didukungnya kegiatan nelayan dengan teknologi penyimpanan ikan (*cold Storage*) yang memadai bila terjadi over produksi masyarakat nelayan serta keterbatasan perlindungan hukum terhadap masyarakat nelayan dalam kegiatan usaha perikanan. Penyebab terakhir ini jarang mengemuka karena terbatasnya informasi tentang kesejahteraan masyarakat nelayan selama ini. Akibat yang muncul bisa terlihat dengan

---

<sup>9</sup>. Sumatera Barat Dalam Angka 1997, hal 235.

<sup>10</sup>. Sumatera Barat Dalam Angka 1998, hal : 235.

<sup>11</sup>. Sumatera Barat Dalam Angka 1999, hal 235.

jelas pada taraf kehidupan masyarakat nelayan yang selalu statis dan sumbangan sektor perikanan terhadap Pendapatan Daerah Propinsi Sumatera Barat dalam bentuk Retribusi TPI tahun 1997/1998 sebesar Rp.805.752.012,-<sup>12</sup>

Dilihat dari produksi perikanan laut merupakan bagian terbesar dari seluruh produksi perikanan di Sumatera Barat, selama 5 tahun (1994 s/d 1999) terjadi peningkatan perikanan laut rata-rata 8 % pertahun. Walaupun dari segi produksi terjadi peningkatan tetapi ternyata belum mampu meningkatkan pendapatan masyarakat nelayan.<sup>13</sup> Pada masyarakat nelayan hukum ekonomi *Deman and Suplay* selalu melekat dalam aktifitas mereka sehari-hari, hal ini bisa terlihat dari pola transaksi dari hasil usaha yang mereka jual. Sehingga dalam hal penghasilan akan sering didengarkan ungkapan "*banyak dapat ikan belum tentu masyarakat nelayan akan bisa mengantongi uang dengan jumlah yang banyak pula, sedikit dapat ikan juga belum tentu mereka tidak akan memiliki uang*". Dengan demikian terjadi pola penghasilan yang tidak menentu, karena kriterianya bukan hanya dari segi jumlah tangkapan tetapi juga dari segi harga penjualan dan biaya operasional penangkapan ikan yang semakin tinggi.

Persoalan sosial ekonomi masyarakat nelayan tersebut diatas harus pula mendapatkan prioritas dari negara, karena masyarakat nelayan sendiri jelas tidak mampu melepaskan problematik kehidupan tersebut tanpa ada pemecahannya oleh pihak penentu kebijakan baik tingkat daerah maupun tingkat nasional. Upaya untuk mencari solusi persoalan klasik masyarakat nelayan tersebut para penentu kebijakan tentu dengan sendirinya terlebih dahulu telah menerima berbagai masukan tentang problem yang sesungguhnya dari berbagai kalangan.

---

<sup>12</sup>. Dinas Pendapatan Daerah Tk. I Prop. Sumatera Barat, *Perkembangan Pendapatan Daerah Sumatera Barat Selama 5 Tahun (1993/1994 – 1997/1998)*, hal : 40.

<sup>13</sup>. Dinas Perikanan Daerah Tk. I Sumatera Barat, *Peluang Pengembangan Usaha Perikanan Propinsi Sumatera Barat, 1999/2000*, tanpa nomor halaman.

## **B. Sumber Daya Manusia dan Teknologi Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat**

Sumber daya manusia merupakan modal dasar pembangunan, karena sumber daya manusia inilah yang akan menggerakkan semua aktivitas pembangunan. Sumber daya manusia itu merupakan refleksi dari kualitas penduduk, maka jumlah penduduk yang besar bila dikelola dengan baik akan dapat menjadi sumber daya manusia yang potensial dan produktif yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan angka statistik jumlah penduduk Sumatera Barat lebih kurang 4.330.780 jiwa lebih. Dari angka tersebut pada tahun 1986 ada sekitar 4,11% penganggur. Tahun 1998 jumlah penganggur dan setengah penganggur meningkat menjadi sebesar 50,6% dari angkatan kerja sebesar 1.961.000 orang. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir terdapat 130.000 orang sebagai pencari kerja, diantaranya 29.000 orang bergelar sarjana dan lainnya terdiri dari tamatan SD, SLTP dan SLTA. Dengan demikian setiap tahun terdapat sekitar 26.000 orang pencari kerja dan lebih dari 4.800 orang diantaranya adalah sarjana. Dari angka penganggur tersebut paling tinggi hanya sekitar 5% yang dapat diterima bekerja pada sektor formal dan informal, salah satu penyebab utamanya adalah rendahnya kesempatan kerja bila dibandingkan dengan jumlah lulusan sekolah.<sup>14</sup> Jumlah penduduk yang cukup besar dengan kondisi yang belum tertampung pada sektor pekerjaan formal dan informal tersebut diatas merupakan modal dasar yang sangat penting bila dapat digerakkan dan didorong untuk dapat berbuat secara nyata untuk mengelola potensi sumber daya alam yang tersedia, salah satu sumber daya alam yang tersedia tersebut di Sumatera Barat adalah potensi

---

<sup>14</sup>. Rencana Strategis Pemerintah Propinsi Sumatera Barat Tahun 2001–2005, hal : 8-9.

sumber daya ikan laut. Kalau hal ini bisa terwujud akan memberikan dampak yang bersifat ganda disamping akan terolahnya sumber daya perikanan laut yang tersedia serta akan berkurangnya tingkat pengangguran angkatan pencari kerja pada akhirnya juga akan memberikan peluang untuk membuka kegiatan perekonomian baru seperti industri pengolahan ikan dengan teknologi modern bagi kepentingan pembangunan daerah dan nasional.

Penduduk Sumatera Barat yang sudah bergerak dibidang usaha perikanan laut khususnya pada penangkapan ikan baru berada pada taraf usaha perorangan sebagai nelayan dan belum ada usaha yang berbadan hukum. *Yang dimaksud dengan nelayan adalah: "orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan"*. Walaupun ada perusahaan dan koperasi yang bergerak pada bidang usaha perikanan tetapi mereka bergerak pada bidang pengumpul dan menampung ikan dari hasil tangkapan nelayan.

Dilihat dari realita ini maka usaha penangkapan ikan oleh masyarakat nelayan Sumatera Barat dikategorikan sebagai usaha penangkapan ikan secara tradisional dengan sistem kerja perseorangan atau keluarga, akibat yang muncul terhadap produktivitas kerja yaitu terlihat dalam bentuk lemahnya kemampuan nelayan sehingga hasil tangkapan relatif rendah.

Berdasarkan data dari Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Sumatera Barat diketahui bahwa usaha yang berbadan hukum yang bergerak di bidang perikanan di Sumatera Barat baru bergerak pada usaha penampung dan pengumpul ikan dari hasil tangkapan masyarakat nelayan, yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel : 1**  
**Perusahaan dan Koperasi dalam Usaha Perikanan di Sumatera Barat**  
**Menurut Nama, Alamat, Jenis Usaha dan Lokasi Usaha**

No	Nama Perusahaan / Koperasi dan Pemilik / Pengurus	Alamat	Jenis Usaha	Lokasi Usaha
1.	PT. Hiu Reksa Perkasa (Alaris, SE)	Jl. Pasar Mudik No. 12 Padang	Pengumpul, pengangkut dan pemasaran Garpu Hidup hasil tangkapan nelayan di Kepulauan Mentawai dengan mendirikan jala apung	<b>Pusat Usaha :</b> Pulau Bugai <b>Cabang Usaha :</b> Kec. Pagai Utara Selatan di Desa (Bursi, Sikakap, Pasar Puat, Sanding), Kec. Sipora di desa (Tua Pejad, Sipora, Sikicik, Sao), Kec. Siberut Selatandi desa (Patogat, Malimak, Masilok, P. Bugai, Labuhan Korong, Karang Bojad), Kec. Siberut Utara di desa (Srilogui, Labuhan Bajau, Sibelang, Bose, Malancan)
2.	UD. Velyn Lestari Utama (Paulus Hanafia)	Jl. Kampung Nias VIII No. 12 Padang	Pengumpulan, pemasaran Lobster dan pemeliharaan ikan kerapu.	Jala apung ikan kerapu di Tl. Buo Kec. Bungus Tl. Kabung Jala apung Lobster di Kec. Pagai Utara Selatan di desa (Silabau, Batu Mangge, Siomang, Sirakaban, Prikopek, Malakopak) Pulau Sipora di desa (Masokut, Trayek, Sao)
3.	Koperasi Serba Usaha Mandiri (Manuel Saliku)	Komp. Jondul Rawang Blok U No. 8 Padang	Penampungan ikan hidup hasil laut Kep. Mentawai	Lokasi pusat Jala apung di Keramajat Kep. Mentawai Cabang : di desa (Keramjad, Roniki, Masyat Siat, Nyang-nyang, Niam, Juuat, Mapuddegad, Matunggou).

No	Nama Perusahaan / Koperasi dan Pemilik / Pengurus	Alamat	Jenis Usaha	Lokasi Usaha
4.	KUD Sioban (Ali Akbar)	Sioban	Budi daya ikan karang dengan jala apung	Kep. Mentawai di desa (Berilau, Gouisoian, Betumangga, Sioban, Bosua).
5.	CV. Allcon (Suarman)	Muara Siberut	Penampungan ikan, udang, udang barong/lobster	Tl. Totci sekitarnya, P. Panjang sekitarnya, Tl. Sibelang sekitarnya, Tl. Meilipet sekitarnya, Tl. Sidabe sekitarnya, Labuhan Korong sekitarnya.
6.	KUD Mina Terang (H. Lakri Amin)	Muara Siberut	Penampungan dan penjualan ikan nelayan anggota koperasi dan nelayan tradisional lainnya.	Tl. Sikabai sekitarnya, Tl. Mapinang sekitarnya, Lepak sekitarnya, Masilok sekitarnya, Tl. Sidualelu sekitarnya, Parabatu sekitarnya.
7.	KUD Sikabalu (Adhar)	Sikabalu	Penampungan dan penjualan ikan hasil tangkapan nelayan anggota Koperasi dan nelayan tradisional lainnya	Pusat Usaha; Muara Siberut. Cabang : Kec. Siberut Utara di desa (Pokai, Melancan, Cimpungan, Sikabalu, Bosa)
8.	PT. Sinula Mentawai (F.P.I. Salelebaja, BA.)	Jl. Batang Arau No. 66 D Padang	Pengumpulan, pemasaran ikan karang yang tidak terlarang (jala apung)	Tua Pejat, Sikakap
9.	CV. Wiwid (Wiwid)	Muara Siberut	Penampungan Kerapu hidup	Tl. Sibelang, Tl. Sirilangui, P. Karang bajad.

Sumber : Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Sumatera Barat yang diolah.

Selanjutnya untuk pengolahan ikan hasil tangkapan nelayan belum lagi dilakukan dengan menggunakan teknologi modern, walaupun ada usaha pengolahan ikan hanya terbatas pada industri kecil (*home industry*) seperti industri pengeringan ikan yang dilakukan dengan teknologi sederhana dan jenis usaha hanya terbatas sebagai industri rumah tangga.

Dengan demikian usaha nelayan di Sumatera Barat merupakan bagian usaha kecil, yang dimaksud dengan usaha kecil menurut BPS adalah usaha yang melibatkan tenaga kerja 5 s/d 19 orang,<sup>15</sup> dalam kegiatan perekonomian kita. Usaha kecil dalam kegiatan ekonomi menurut Baswir,<sup>16</sup> memiliki ciri umum keterbelakangan, yaitu : a) Kegiatannya cenderung tidak formal dan jarang memiliki rencana usaha, b) struktur organisasinya bersifat sederhana, c) jumlah tenaga kerja terbatas dengan pembagian kerja yang longgar, d) kebanyakan tidak melakukan pemisahan antara kekayaan pribadi dengan kekayaan perusahaan, e) sistem akutansinya kurang baik, bahkan kadang-kadang tidak memiliki sama sekali, f) skala ekonominya terlalu kecil sehingga sukar menekan biaya, g) kemampuan pemasaran dan diversifikasi pasarnya cenderung terbatas, dan h) marjin keuangannya sangat tipis.

Penduduk yang bermata pencaharian sebagai nelayan di Sumatera Barat terdapat dua kriteria, yaitu sebagai nelayan penuh / tetap dan nelayan sambilan. Nelayan penuh / tetap adalah penduduk yang menekuni pekerjaan sebagai penangkap ikan tanpa melakukan pekerjaan lain dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya, sedangkan nelayan sambilan adalah penduduk yang menjadikan pekerjaan nelayan sebagai usaha sampingan / sambilan, mereka sebetulnya menekuni pekerjaan lain seperti petani, tukang bangunan, buruh atau tenaga kerja yang belum mendapatkan pekerjaan. Dengan berbagai penyebab kemungkinan dari kondisi alam atau musim pertanian dan melemahnya perekonomian masyarakat sebagai akibat krisis ekonomi yang terjadi berpengaruh kepada terhentinya kegiatan masyarakat untuk membangun,

---

<sup>15</sup>. Zarmawis Ismail, *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Wilayah Pesisir Indonesia : Telaah Ekonomi Nelayan dan Petani Tambak*, dalam Indonesia Menapak Abad 21 Kajian Ekonomi Politik, Jakarta, IPSL-LIPI, hal : 203

<sup>16</sup>. Baswir, dalam Zarmawis Ismail, Ibid, hal 203.



maka masyarakat yang tidak mempunyai keterampilan lain mereka terus kelaut dalam pemenuhan kebutuhan hidup keluarganya. Setelah menemukan lagi pekerjaan sebagai pekerjaan utama atau telah mendapatkan pekerjaan yang diinginya, maka mereka berhenti pula sebagai nelayan.

Dari kondisi riil masyarakat seperti yang telah dikemukakan diatas, maka jumlah nelayan setiap tahunnya mengalami peningkatan, hal ini terlihat dari angka statistik jumlah nelayan pada tahun (1994 s/d 1998) pada tabel dibawah ini :

**Tabel : 2**  
**(Kategori Nelayan Menurut Jumlah dan Tahun)**

No.	Kategori Nelayan	Jumlah Nelayan				
		1994	1995	1996	1997	1998
1.	Nelayan Penuh	23.289	23.316	23.606	23.249	24.106
2.	Nelayan Sambilan	8.515	8.579	8.114	8.591	8.575
<b>Jumlah</b>		<b>31.804</b>	<b>31.885</b>	<b>31.720</b>	<b>31.840</b>	<b>32.781</b>

*Sumber : Dinas Perikanan Daerah Tk. I Sumatera Barat, Perluasan Pengembangan Usaha Perikanan Propinsi Sumatera Barat, 1999/2000, tanpa nomor halaman.*

Dari tabel diatas dapat dikemukakan bahwa jumlah nelayan di Sumatera Barat angkanya cukup tinggi, dari jumlah tersebut yang cukup menarik diperhatikan adalah bahwa sekitar 30% dari jumlah nelayan merupakan nelayan sambilan, jumlah ini memberi isyarat bahwa nelayan adalah sebuah pekerjaan yang dijadikan alternatif utama oleh penduduk untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Masyarakat nelayan di Sumatera Barat dalam menekuni pekerjaannya sebagai penangkap ikan di wilayah laut menggunakan alat dengan teknologi penangkapan ikan yang masih tergolong sederhana. Dikatakan sebagai teknologi sederhana karena hanya

baru terkategori sebagai pemenuhan perlengkapan pokok (primer) dalam menekuni usaha sebagai nelayan, tanpa alat tersebut kegiatannya tidak akan bisa dilaksanakan sama sekali, mereka pada umumnya belum lagi dilengkapi dengan alat-alat pengaman seperti pelampung, alat komunikasi seperti radio kapal dan sebagainya, apa lagi hal tersebut dihubungkan dengan luasnya wilayah laut yang merupakan areal sebagai tempat mereka berusaha. Hal ini bisa terlihat dari jumlah, jenis peralatan dan ukuran yang mereka gunakan dalam berusaha.

Yang dimaksud dengan alat penangkap ikan adalah sarana dan perlengkapan atau benda-benda lainnya yang digunakan untuk menangkap ikan.<sup>17</sup> Secara empiris diketahui bahwa teknologi usaha penangkapan ikan yang digunakan oleh masyarakat nelayan di Sumatera Barat terdiri dari kapal dan jenis alat tangkap ikan.

Kapal merupakan teknologi utama yang digunakan oleh masyarakat nelayan dalam usaha penangkapan ikan. Pengertian kapal perikanan disini adalah kapal atau perahu atau alat apung lainnya yang dipergunakan untuk melakukan penangkapan ikan, termasuk untuk melakukan survai atau eksplorasi perikanan.<sup>18</sup> Karena begitu luasnya hukum memberikan pengertian terhadap kapal tersebut, maka perahu dan motor tempel yang digunakan oleh masyarakat nelayan untuk menangkap ikan juga termasuk dengan pengertian kapal perikanan disini.

Jumlah perahu dan motor tempel yang digunakan oleh masyarakat nelayan pada masing-masing Kota / Kabupaten di Sumatera Barat sebagai teknologi usaha penangkapan ikan cukup banyak dan jumlahnya pada jenis tertentu relatif meningkat setiap tahun. Hal tersebut bisa terlihat dengan jelas pada tabel di bawah ini.

---

<sup>17</sup>. Lihat Pasal 1 angka 7 UU No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan.

<sup>18</sup>. Lihat Pasal 1 angka 8 UU No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan.

**Tabel : 3**  
**Perahu Tanpa Motor dan Motor Tempel di Sumatera Barat**  
**Menurut Kabupaten / Kota, Jenis, Jumlah dan Tahun**

Kota / Kabupaten	Tahun	Jenis				Motor Tempel	Jumlah
		Jukung	Perahu Papan				
			Kecil	Sedang	Besar		
Kota Padang	1997	289	-	-	28	386	703
	1998	165	186	-	34	519	904
	1999	166	197	-	35	514	912
	2000	163	175	-	30	510	878
Kab. Pasaman	1997	58	408	380	96	60	1.002
	1998	79	144	523	403	45	1.194
	1999	84	156	427	389	47	1.103
	2000	82	150	420	385	45	1.082
Kab. Agam	1997	62	-	46	265	21	391
	1998	84	102	159	175	116	636
	1999	44	248	146	81	45	564
	2000	44	50	147	44	45	330
Kab. Pdg. Pariaman	1997	-	860	750	-	419	2.029
	1998	3	665	658	3	509	1.838
	1999	-	860	752	3	510	2.125
	2000	2	790	725	2	478	1.997
Kab. Pesisir Selatan	1997	138	390	263	135	542	1.468
	1998	142	356	271	142	565	1.476
	1999	326	165	162	147	620	1.420
	2000	286	146	140	142	613	1.327
Kab. Kep. Mentawai	1997	-	-	-	-	-	-
	1998	-	-	-	-	-	-
	1999	-	-	-	-	-	-
	2000	-	-	-	-	-	-

*Sumber : Buku Tahunan Statistik Perikanan Tingkat Propinsi dan Kota / Kab. yang Diolah*  
*Catatan : Sampai saat penelitian ini berlangsung pada Kab. Kepulauan Mentawai belum mempunyai data statistik, hal ini logis karena Kabupaten ini sebagai Kabupaten terbaru di Sumatera Barat (lahir setelah reformasi)*

Sedangkan teknologi dalam bentuk kapal motor yang digunakan oleh masyarakat nelayan di Sumatera Barat, masih terkategori kapal dengan ukuran yang kecil, karena pada umumnya masyarakat nelayan di Sumatera Barat baru mampu memiliki kapal penangkapan ikan dengan ukuran 0 s/d 50 GT. Dari sisi ukuran (GT), kapal motor yang mendominasi usaha penangkapan ikan bagi masyarakat nelayan di Sumatera Barat adalah Kapal Motor dengan ukuran 0 s/d 10 GT, ukuran jenis kapal motor ini hampir merata terdapat pada setiap Kabupaten / Kota sebagai daerah nelayan

di Sumatera Barat. Untuk ukuran Kapal Motor 10 s/d 30 GT penyebarannya tidak merata pada daerah Kota / Kabupaten sebagai daerah nelayan di Sumatera Barat. Sedangkan untuk ukuran yang lebih besar yaitu 30 s/d 50 GT hanya terdapat pada Kabupaten Pasaman dan Kabupaten Pesisir Selatan saja dengan jumlah yang sangat minim. Walaupun demikian jumlah kapal motor ini setiap tahunnya cenderung meningkat. Untuk jelasnya teknologi kapal motor ini bisa dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel : 4.**  
**Kapal Motor di Sumatera Barat**  
**Menurut Kabupaten / Kota, Ukuran Kapal (GT), Jumlah dan Tahun**

Kota / Kabupaten	Tahun	Ukuran Kapal (GT)					Jumlah
		0-5 GT	5-10 GT	10-20 GT	20-30 GT	30-50 GT	
Kota Padang	1997	125	299	30	-	-	454
	1998	276	26	-	-	-	302
	1999	309	130	58	26	-	523
	2000	203	125	55	26	-	409
Kab. Pasaman	1997	102	7	5	3	5	122
	1998	71	106	5	4	-	186
	1999	133	69	111	5	2	320
	2000	126	67	103	5	2	303
Kab. Agam	1997	15	25	50	-	-	90
	1998	276	26	-	-	-	302
	1999	12	97	-	-	-	119
	2000	-	12	97	-	-	109
Kab. Pdg. Pariaman	1997	-	126	-	-	-	126
	1998	-	171	-	-	-	171
	1999	-	170	-	-	-	170
	2000	-	140	-	-	-	140
Kab. Pesisir Selatan	1997	481	457	85	3	5	1.031
	1998	547	545	190	5	4	1.291
	1999	218	57	-	-	-	275
	2000	230	46	-	-	-	276
Kab. Kep. Mentawai	1997	-	-	-	-	-	-
	1998	2	-	-	-	-	2
	1999	-	-	-	-	-	-
	2000	-	-	-	-	-	-

Sumber : Buku Tahunan Statistik Perikanan Tingkat Propinsi Sumatera Barat yang Diolah

Selain dari kapal perikanan, jenis-jenis alat tangkap ikan yang sering digunakan oleh masyarakat nelayan di Sumatera Barat sebagai teknologi dalam usaha penangkap ikan, terdiri dari :

a. Pukat kantong, dengan jenis atau nama lain :

1. Payang.
2. Dogol.
3. Pukat Cincin (Purseseine).

b. Jaring Insang, dengan jenis atau nama lain :

1. Jaring Insang hanyut.
2. Jaring lingkar.
3. Jaring klitik.
4. Jaring insang tetap.
5. Tramel net.

c. Jaring angkat, dengan jenis atau nama lain :

1. Bagan perahu rakit.
2. Serok.

d. Pancing, dengan jenis :

1. Rawai tetap.
2. Rawai hanyut.
3. Pancing tonda.

Berfariasinya jenis dan ukuran alat tangkap ikan yang memiliki dan selalu ada di atas kapal masyarakat nelayan, dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain :

- a) Jenis dan ukuran ikan yang akan mereka tangkap sangat variatif.
- b) Jumlah ikan dalam gerombolan yang akan mereka tangkap juga bersifat variatif.

- c) Kondisi lokasi pada waktu kegiatan penangkapan ikan dilakukan.
- d) Keadaan cuaca pada waktu mereka akan menangkap ikan terutama arah gelombang laut.

Sedangkan prasarana perikanan yang dibangun dan digunakan untuk kepentingan masyarakat nelayan di Sumatera Barat adalah berupa : Pelabuhan Perikanan Nusantara Bungus di kota Padang (tipe B) dan 2 (dua) buah Pelabuhan Perikanan Pantai (tipe C) yakni di Sikakap Kep. Mentawai dan Cirocok Pesisir Selatan,<sup>19</sup> di Sumatera Barat untuk masyarakatnya juga telah dibangun 6 (enam) pangkalan Pendaratan Pelelangan Ikan (PPI)<sup>20</sup> : (di Pariaman, Tiku, Sasak, Air Bangis, Painan dan Air Haji). Dan Semua daerah nelayan mempunyai Tempat Pelelangan Ikan (TPI) mini<sup>21</sup> dengan jumlah 43 unit, untuk melayani perahu-perahu kecil yang tersebar di sepanjang pantai Sumatera Barat.

---

<sup>19</sup>. Dinas Perikanan Dati I Sumbar, *Informasi Pasar Hasil Perikanan*, Padang, 1998, tanpa nomor halaman.

<sup>20</sup>. Ibid.

<sup>21</sup>. Ibid.

## **BAB IV**

### **PERLINDUNGAN HUKUM DAN PERSEPSI MASYARAKAT NELAYAN TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN DALAM USAHA PENANGKAPAN IKAN DI SUMATERA BARAT**

#### **A. Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Nelayan Dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat**

Bagi negara Indonesia pada saat sekarang melalui kebijakan publik ditentukan bahwa pemanfaatan sumber daya ikan sebagai salah satu sumber kekayaan alam pada wilayah laut dijadikan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan pembangunan nasional. Kebijakan ini mempunyai tujuan ganda, pada satu sisi bisa melepaskan ketergantungan negara Indonesia dari kebiasaan hutang luar negeri sebagai pemenuhan pendanaan pembangunan nasional, dipihak lain juga diharapkan mampu memperdayakan daerah dan masyarakatnya dalam pemanfaatan sumber daya perikanan laut tersebut. Bahkan dalam undang-undang otonomi daerah yang baru menyatakan bahwa pemerintah Propinsi, Kabupaten / Kota diberikan kewenangan untuk mengelola sumber kekayaan alam di wilayahnya.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan publik dalam pembangunan nasional di bidang kelautan untuk pengelolaan sumber daya ikan tersebut, hukum perizinan sebagai instrumen kebijakan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan dalam usaha penangkapan ikan. Perlindungan hukum itu penting artinya dalam pelaksanaan pembangunan, karena pembangunan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dengan mengutamakan perluasan kesempatan kerja, peningkatan taraf hidup masyarakat nelayan dan petani ikan kecil serta dalam usaha tetap terbinanya kelestarian daya ikan dan lingkungannya. Dalam rangka itulah pemerintah melahirkan Undang-undang No. 9 tahun 1985 tentang

perikanan, dimana undang-undang ini mewajibkan kepada setiap orang atau Badan Hukum yang melakukan usaha perikanan untuk memiliki Izin Usaha Perikanan, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 10nya yang menyatakan :

- (1) Setiap orang atau badan hukum yang melakukan usaha perikanan diwajibkan memiliki izin usaha perikanan.*
- (2) Nelayan dan petani ikan kecil atau perorangan lainnya yang sifat usahanya merupakan mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari tidak dikenakan kewajiban memiliki izin usaha perikanan sebagai mana dimaksud dalam Ayat (1).*
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dan atau Ayat (2) diatur dengan Peraturan pemerintah.*

Memperhatikan rumusan Pasal 10 UU No. 9 tahun 1985 diatas, tentang pelaksanaan perizinan ada beberapa hal yang dapat dikemukakan :

- a. Dalam melaksanakannya ternyata ketentuan ini tidak berdiri sendiri karena harus pula diikuti oleh peraturan lain baik atauran yang sederajat sesama undang-undang ataupun dengan aturan yang lebih rendah sampai ketingkat pelaksanaan di daerah seperti lahirnya Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri dan Peraturan Daerah serta Keputusan Kepala Daerah.
- b. Dalam melaksanakan perizinan ternyata institusi pelaksananya bukan institusi yang mandiri (Dinas perikanan saja), tetapi juga membutuhkan institusi lain dalam pemenuhan persyaratan perizinan yang menyangkut kapal oleh ( Syahbandar) dan pengamanan oleh BAKORKAMLA.
- c. Dokumen yang dikeluarkan oleh Syahbandar, ternyata merupakan prasyarat untuk mendapatkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Pnangkapan Ikan (SPI). Intinya hal tersebut merupakan tindakan preventif sebagai usaha pengamanan terhadap masyarakat nelayan dalam berusaha.



Dokumen kapal yang dikeluarkan oleh syahbandar, tujuan utamanya adalah sebagai tindakan preventif dalam upaya memberikan perlindungan hukum dalam bentuk pengamanan atas berbagai kemungkinan ancaman bagi setiap kapal yang digunakan dalam usaha penangkapan ikan di wilayah laut, oleh karena itu dokumen tersebut dijadikan sebagai prasyarat untuk pengurusan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI).

Penerbitan dokumen kapal oleh syahbandar dan penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) serta Surat Penangkapan Ikan (SPI) oleh Dinas Kelautan dan Perikanan adalah merupakan tindakan preventif sebagai upaya perlindungan hukum dalam bentuk pengamanan dalam Usaha Perikanan. Dikatakan demikian karena dokumen kapal dan perizinan dalam usaha perikanan yang diberikan kepada orang atau badan oleh pemerintah bertujuan untuk terciptanya suatu kondisi keteraturan, ketertiban, keselamatan dan keamanan baik terhadap jiwa, raga, harta benda maupun lingkungan laut dalam kegiatan usaha perikanan tersebut.

Sebagaimana telah digariskan oleh ketentuan hukum, bahwa setiap orang atau badan hukum yang akan melakukan penangkapan ikan di wilayah laut dalam yurisdiksi nasional Indonesia diwajibkan untuk memiliki Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI).

Secara empiris diketahui bahwa untuk mendapatkan perizinan tersebut menempuh dua tahap pada institusi yang berbeda. *Tahap pertama*, sebelum masyarakat nelayan mendapatkan IUP dan SPI, terlebih dahulu harus mendapatkan dokumen-dokumen kapal, dengan mekanisme pengurusannya dimulai dengan pengurusan dokumen kapal pada kesyahbandaran untuk Propinsi Sumatera Barat berkedudukan di

Kota Padang,<sup>1</sup> dengan melampirkan beberapa persyaratan yang dibutuhkan untuk itu. Setelah dokumen kapal diterbitkan oleh Syahbandar, kemudian baru dilanjutkan dengan proses *tahap kedua*, yaitu berupa proses. pengurusan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) pada Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Sumatera Barat juga berkedudukan di Kota Padang.<sup>2</sup> Dengan mekanisme pengurusannya, sebagai berikut :

## **1. Penerbitan Surat Ukur Kapal**

### **A. Pengukuran Pertama**

Untuk mendapatkan Surat Ukur yang pertama terhadap sebuah kapal, pemilik harus mengajukan permohonan kepada Syahbandar, dengan melampirkan syarat-syarat sebagai berikut<sup>3</sup> :

- a) Untuk kapal yang dibangun secara tradisional (oleh tukang) dalam negeri, syarat yang dilampirkan :
  1. Surat Keterangan Pembangunan Kapal dari Kepala Tukang yang diketahui oleh Lurah dan dilegalisir oleh Camat setempat.
  2. Surat Keterangan Kepemilikan Kapal yang dibuat oleh Lurah dan diketahui atau dilegalisir oleh Camat setempat.
  3. Faktur atau kwitansi pembelian motor induk.
  4. KTP pemilik kapal (bila perorangan KTP pemilik kapal, bila badan hukum akte pendirian badan hukum tersebut).
  5. Gambar-gambar kapal yang telah disahkan oleh Kanwil Dephub.

---

<sup>1</sup> Sesuai dengan Surat Edaran Kepala Jawatan Pelabuhan No. PPK/1/86/1041, tanggal 12 Desember 1952, berarti sejak tanggal ini Syahbandar Teluk Bayur berwenang untuk mengeluarkan dokumen kapal tersebut.

<sup>2</sup> Sampai penelitian berlangsung aturan pelaksana tentang perizinan usaha perikanan masih menggunakan Keputusan Gubernur No. 22 tahun 1999, yang menyatakan IUP dan SPI dikeluarkan oleh Dinas Perikanan Propinsi.

<sup>3</sup> Wartini Sugeng, *Pengukuran Kapal Indonesia (Aspek Hukum)*, Refika Aditama, 1997, hal : 18.

b) Untuk kapal yang dibangun oleh galangan kapal dalam negeri, syarat yang dilampirkan :

1. Surat Keterangan Galangan Kapal yang bersangkutan (Builder Certificate)
2. Copy kontrak pembangunan kapal dari Pembangun / Galangan dengan Pemilik Kapal
3. Bukti Pembayaran lunas untuk membangun kapal dari galangan kapal.
4. Surat penyerahan dari galangan ke pemilik.
5. Gambar-gambar kapal yang telah mendapatkan pengesahan Kanwil Dephub / Ditkappel Ditjenla, antara lain :
  - a. Gambar Rencana Umum (General Arrangement Plan)
  - b. Gambar Konstruksi Memanjang (Ciontruction Profile Plan)
  - c. Gambar Penampang Melintang (Midship Section Plan)
  - d. Gambar Rencana Kamar Mesin (Lay-our egine-room Plan)
  - e. Gambar Rencana Garis (Lines-Plan)
  - f. Gambar Kaasitas Tangki-tangki (Tanks Capacity) dan lain-lain.

c) Untuk kapal yang dibangun / dibeli di luar negeri dan / atau merupakan kapal bekas, syarat yang dilampirkan :

1. Surat Izin Pemasukan / Pembelian Kapal Asing dari Ditjenla
2. Kontrak jual beli kapal (M.O.A)
3. Delivery Certificate)
4. Builder Certificate)
5. Delection Certificate)
6. Gambar-gambar kapal (seperti pada b) diatas)

## B. Untuk Pengukuran Ulang

Untuk melakukan pengukuran ulang terhadap sebuah kapal, mekanisme pengurusannya sebagai berikut :

- a) Pemilik kapal / perusahaan mengajukan permohonan pengukuran ulang dari kapal yang bersangkutan kepada Syahbandar.
- b) Bagi kapal yang diukur ulang karena :
  1. Ganti nama kapal
  2. Perubahan / penambahan bangunan kapal
  3. Perubahan penggunaan kapal
  4. Ganti kategori / perubahan fungsi penggunaan kapal

Persyaratan bagi kapal yang diukur ulang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan SK. Ditjenla No. PY..67/1/13-90, tanggal 6 Oktober 1990, maka pemilik kapal/perusahaan pelayaran yang bersangkutan harus melampirkan :

- Surat ukur lama.
- Surat Keterangan Tukang (khusus untuk kapal yang mengalami perubahan bangunan).
- Gambar-gambar kapal.
- Akta peralihan hak atas kapal (jual-beli, hibah dll) dari Notaris khusus untuk pengukuran ulang karena perubahan / penggantian nama pemilik kapal.

Tujuan dari pengukuran kapal adalah untuk menentukan ukuran dan tonase kapal berdasarkan cara pengukuran yang berlaku untuk menerbitkan Surat Ukur. Pengertian tonase kapal, adalah ukuran kapal berupa tonase kotor dan tonase bersih, cara pengukurannya yang dilakukan terhadap kapal-kapal Indonesia adalah

cara dalam negeri dan cara internasional, tetapi untuk kapal nelayan menggunakan cara pengukuran dalam negeri. Ukuran-ukuran dan tonase kapal yang merupakan identitas kapal berkaitan dengan beberapa aspek antara lain konstruksi kapal, pendaftaran dan Surat Tanda Kebangsaan Kapal serta perhitungan biaya-biaya pelabuhan.

Surat Ukur, merupakan salah satu dari surat-surat kapal yang harus ada diatas kapal apabila kapal berlayar. Dalam surat ukur dicantumkan data umum, ukuran dan tonase kapal yang bersangkutan. Surat ukur dikeluarkan oleh Syahbandar setelah kapal yang bersangkutan memang telah dilakukan pengukurannya oleh ahli ukur kapal atau syahbandar.

Cara pengukuran Dalam Negeri dilaksanakan berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Perhubungan Laut No. PY.67/1/13-90 tanggal 6 Oktober 1990 diterapkan terhadap kapal berukuran panjang kurang dari 24 meter. Panjang yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah ukuran panjang sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ayat (8) TMS 1969, yang menyatakan sebagai berikut :

Panjang kapal adalah 96 % dari panjangnya garis air (*water line*) sekurang-kurangnya pada 85 % dari ukuran dalam yang terbesar (*least moulded depth*) diukur dari sebelah atas lunas, atau panjang dari bagian depan haluan sampai sumbu poros kemudi pada garis air itu, kalau itu lebih besar. Didalam kapal-kapal yang dirancang dengan *arake of keel*, garis air untuk mengukur panjangnya kapal akan sejajar dengan garis air yang dirancang.

Penentuan tonase kapal menurut cara pengukuran Dalam Negeri dihitung sesuai dengan ketentuan di bawah ini :

Tonmase kotor kapal (GT).  $GT = 0,353 \times V$

V adalah jumlah isi ruang di bawah geladak atas ditambah ruangan-ruangan di atas geladak atas yang ditutup sempurna dan berukuran tidak kurang dari 1 meter kubik.

Isi ruang di bawah geladak atas adalah perkalian majemuk dari ukuran Panjang, Lebar dan Dalam dikalikan dengan Faktor.

Isi ruang di bawah geladak =  $P \times L \times D \times F$ .

P = Panjang, adalah jarak mendatar dari bagian linngi haluan sampai bagian depan linggi buritan yang diukur pada tingkatan geladak atas atau bagian sebelah atas dari rimbat tempat.

L = Lebar, adalah jarak mendatar diukur antara kedua sisi luar kulit lambung kapal pada tempat yang terbesar, tidak termasuk pisang-pisang.

D = Dalam, adalah jarak tegak lurus di tempat yang lebar diukur dari sisi bawah gading dasar sampai sisi bawah geladak atau sampai pada ketinggian garis khayal melintang melalui sisi atas dari lambung tetap.

F = Faktor, ditentukan menurut bentuk penampang melintang dan atau menurut jenis kapal yaitu :

- a. 0,85 bagi kapal-kapal dengan bentuk penampang penuh atau bagi kapal-kapal dengan dasar rata, secara umum digunakan bagi kapal tongkang.
- b. 0,70 bagi kapal-kapal dengan bentuk penampang hampir penuh atau dengan dasar agak miring dari tengah-tengah ke sisi kapal, secara umum digunakan bagi kapal motor.
- c. 0,50 bagi kapal-kapal yang tidak termasuk golongan (a atau b), secara umum digunakan bagi kapal-kapal layar atau kapal layar dibantu motor.

Menurut Konvensi Oslo 1947 dengan amandemen 1969 isi kotor dan isi bersih kapal dinyatakan dalam meter kubik dan Reg. Ton (RT)

Tonase Kotor = GT (Gross Tonnage)

Tonase Bersih = NT (Net Tonnage)

Tonase Bersih, dihitung sebesar :

- 60 % dari Tonase Kotor dari kapal motor.
- 80 % dari Tonase Kotor untuk kapal layar dan kapal layar dibantu motor.
- Sama dengan Tonase Kotor untuk kapal tongkang.

Setelah pengukuran selesai dilakukan oleh Syahbandar, maka syahbandar akan menerbitkan Surat Ukur sementara. Penerbitan surat ukur tetap dilakukan oleh syahbandar setelah memperoleh persetujuan dari KADITKAPPEL.

## **2. Penerbitan Surat Kebangsaan Kapal**

Berdasarkan Pasal 314 KUHD kapal motor yang mempunyai isi kotor 20 meter kubik / 7 GT atau lebih harus didaftarkan. Khusus bagi kapal tanpa motor / mesin pendaftaran diwajibkan bila mempunyai ukuran isi kotor 100 meter kubik / 35 GT atau lebih. Tujuan kapal didaftarkan adalah untuk mendapatkan tanda kebangsaan sebagai suatu tanda bukti bahwa kapal tersebut adalah kapal kebangsaan Indonesia. Kita melihat bahwa bukti kebangsaan ini penting karena kapal dengan mengibarkan bendera kapal, mudah terlihat dari jauh bahwa kapal tersebut adalah kapal Indonesia.

Kapal berbendera Indonesia mempunyai kekuatan ke dalam secara nasional, yaitu dapat diketahui bahwa kapal itu :

- a. Kapal yang sudah didaftarkan dalam register kapal.
- b. Kapal tersebut bukan kapal asing, tunduk kepada hukum Indonesia dan dilindungi oleh negara Indonesia, dan mempunyai kekuatan keluar yaitu kalau kapal tersebut berada di tengah lautan pada teritorial negara asing dapat ditentukan bahwa kapal yang berbendera Indonesia tunduk kepada hukum Indonesia dan merupakan teritorial Indonesia (bagian dari wilayah Indonesia) yang harus dihormati oleh negara lain, dimanapun kapal itu berada.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Wartini Soegeng, *Pendaftaran Kapal Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1988, hal : 17.

Pendaftaran kapal dilakukan pada kesyahbandaran, namun kenyataannya di Indonesia tidak semua kesyahbandaran yang berwenang melaksanakan pendaftaran kapal. Bagi propinsi Sumatera Barat diketahui bahwa Kesyahbandaran Teluk Bayur sejak tahun 1952 merupakan salah satu kesyahbandaran yang diberikan kewenangan untuk melakukan pendaftaran kapal di Indonesia.<sup>5</sup> Untuk pendaftaran kapal ditemukan bahwa Prosedur pendaftaran kapal diawali dengan pengajuan permohonan oleh pemilik kepada syahbandar yang berwenang, dengan melampirkan :

- a) Foto copy Surat Ukur
- b) Izin pembelian pemasukan kapal
- c) Bill of sale
- d) Delivery certificate
- e) Deletion certificate (bagi kapal yang telah didaftar di negara lain)
- f) Builder's certificate
- g) Laporan taksiran nilai kapal
- h) Bukti pelunasan bea balik nama kapal
- i) Bukti pelunasan bea leges
- j) Surat pernyataan kebangsaan kapal
- k) Surat kuasa (bila diperlukan)
- l) Identitas pemilik (Akte pendirian persusahaan dll)

Khusus bagi kapal yang dibeli dari Luar Negeri

---

<sup>5</sup> Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Kepala Jawatan Pelayaran No. PPK/1/86/1041, tanggal 12 Desember 1952.



Setelah pendaftaran kapal diterbitkanlah Surat Tanda Kebangsaan Kapal sesuai dengan ukuran GT kapal. Surat Tanda Kebangsaan Kapal itu terdiri dari beberapa jenis, yaitu :

1. Surat Laut, diperuntukan bagi kapal yang berukuran 500 M3 / 175 GT atau lebih
2. Pas Tahunan, untuk kapal yang berukuran 20 M3 / 7 GT atau lebih tetapi kurang dari 500 M3 / 175 GT .
3. Pas Kecil yang terdiri dari :
  - a. Pas Biru :
    - Untuk kapal berukuran kurang dari 10 M3 / 3 GT
    - Untuk kapal nelayan bermotor / bermesin berukuran sampai dengan 100 M3 / 35 GT
    - Untuk kapal persiar bermotor berukuran sampai dengan 100 M3 / 35 GT
    - Kapal nelayan yang tidak bermotor / bermesin tanpa memandang ukuran dan besarnya.
  - b. Pas Putih : untuk kapal pengangkut berukuran 10 M3 / 3 GT atau lebih tetapi kurang dari 20 M3 / 7 GT.
4. Model E, diterbitkan untuk kapal yang belum didaftarkan atau dibalik nama sebagai pengganti Surat Laut Sementara atau Pas Tahunan Sementara dan hanya berlaku untuk pelayaran dalam negeri.

Di Sumatera Barat ditemukan jenis Surat Tanda kebangsaan kapal untuk kategori kapal nelayan yang ada hanyalah jenis Pas Tahunan dan Pas Kecil (jenis Pas Biru), karena dari jumlah kapal nelayan yang ada di Sumatera Barat hanya

terdapat kapal nelayan dengan ukuran kecil dari 50 GT.<sup>6</sup> Cara mendapatkan Tanda Kebangsaan Kapal jenis Pas Tahunan dan jenis Pas Biru, dengan cara pemilik mengajukan permohonan kepada ADPEL / KEPPEL C.q. Syahbandar di Teluk Bayur, dengan ketentuan :

1. Untuk kapal motor nelayan yang berukuran 20 M3 / 7 GT atau lebih, merlampirkan :
  - a. Foto copy Grosse Akte Pendaftaran / Balik Nama Kapal.
  - b. Foto copy Surat Ukur Tetap.
2. Untuk kapal-kapal yang berukuran dibawah 20 M3 / 7 GT, melampirkan :
  - a. Surat Perjanjian Jual Beli, hibah, waris yang dibuat diatas kertas bermeterai
  - b. Kwitansi pelunasan harga kapal.
  - c. Surat Keterangan Galangan tau Surat Keterangan Tukang yang disahkan oleh pemerintahan daerah setempat.
  - d. Surat keterangan Milik yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah (Camat) bagi kapal baru.
  - e. Foto copy KTP.

ADPEL / KEPPEL C.q. Syahbandar mengadakan register kapal-kapal yang diberikan Pas Kecil di wilayahnya, setiap akhir Desember Pas Kecil harus divisir oleh mereka.

Dalam minggu pertama bulan Januari ADPEL / KEPPEL C.q. Syahbandar yang memvisir Pas Kecil yang tidak tercatat dalam buku register Pas Kecil yang ada padanya memberitahukan kepada ADPEL / KEPPEL C.q. Syahbandar yang menerbitkannya, setiap akhir tahun syahbandar melaporkan jumlah pemberian Pas Kecil ke Direktorat Jenderal Perhubungan Laut di Jakarta.

---

<sup>6</sup>. Lihat Tabel : 3, tentang Jumlah Perahu tanpa Motor dan Motor Tempel di Sumatera Barat Menurut Kota / Kabupaten, Tahun dan Jenis. Lihat juga Tabel 4, tentang Jumlah Kapal Motor di Sumatera Barat Menurut Kota / Kabupaten, Tahun dan Ukuran Kapal.

Sebagai bukti bahwa kapal telah didaftarkan sesuai MAPEL DIRJENLA No. 318/PHBL tanggal 16 April 1985, adalah setelah dipasangnya Tanda Selar dan Tanda Pendaftaran kapal oleh pemilik pada kapal yang bersangkutan.

Surat Tanda Kebangsaan Kapal Indonesia tidak berlaku lagi apabila :

1. Kapal tenggelam.
2. Kapal dibajak.
3. Kapal dimusnahkan (ditutuh).
4. Kapal dipakai sebagai kapal perang.
5. Kapal dipergunakan untuk membajak.
6. Kapal dijual ke luar negeri.
7. Kapal berubah ukuran.
8. Kapal ganti pemilik.

### **3. Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI)**

Berpedoman kepada Pasal 10 UU No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan, yang menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang melakukan penangkapan ikan di wilayah laut yurisdiksi Indonesia diwajibkan memiliki Izin Usaha Perikanan. Kemudian berdasarkan Peraturan pemerintah No. 15 tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, disamping mewajibkan kepada setiap orang atau badan hukum yang melakukan usaha perikanan memiliki Izin Usaha Perikanan (IUP, tetapi juga mewajibkan kepada setiap kapal perikanan berbendera Indonesia untuk memiliki Surat Penangkapan Ikan (SPI) untuk melakukan penangkapan ikan di perairan Indonesia dan atau Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI).

Dengan demikian Izin Usaha Perikanan (IUP) adalah izin tertulis yang harus dimiliki oleh setiap orang dan atau perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam IUP tersebut. Sedangkan yang dimaksud dengan Surat Penangkapan Ikan (SPI) adalah

surat yang harus dimiliki setiap kapal perikanan berbendera Indonesia untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan di perairan Indonesia dan atau pada Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Didalam PP No. 15 tahun 1990 dinyatakan bahwa IUP merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan SPI.<sup>7</sup>

Selanjutnya PP No. 15 tahun 1990 menyatakan bahwa Gubernur atau pejabat yang ditunjuknya mempunyai kewenangan untuk menerbitkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI), yaitu kepada perusahaan perikanan yang melakukan penangkapan ikan yang berdomicili di wilayah administrasinya, yang menggunakan<sup>8</sup> :

- 1). Kapal perikanan tidak bermotor.
- 2). Kapal perikanan bermotor luar.
- 3). Kapal perikanan bermotor dalam.
- 4). Kapal-kapal itu berukuran tidak lebih dari 30 GT dan atau mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 Daya Kuda.
- 5). Kapal itu berpangkalan di wilayah administrasinya.
- 6). Tidak menggunakan modal dan atau tenaga asing.

Untuk mengimplementasikan PP No. 15 tahun 1990 tentang Usaha Perikanan di Sumatera Barat, diketahui bahwa Pemerintah Propinsi sangat lamban untuk meresponsnya. Hal ini dapat dilihat dari berbagai indikator, antara lain :

1. Peraturan Daerah yang mengatur tentang Izin Usaha Perikanan dan Surat Penangkapan Ikan buat pertama kali menggunakan Perda No. 3 tahun 1972 tentang Pajak Izin Usaha Perikanan Daerah Propinsi Sumatera Barat. Ternyata ketentuan ini baru efektif diperlakukan setelah keluarnya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Sumatera Barat No. SK.188.341-42-1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tk. I Sumatera Barat No. 3 tahun 1972.

---

<sup>7</sup>. Lihat Pasal 1 angka 11 PP No. 15 tahun 1990.

<sup>8</sup>. Lihat Pasal 10 PP No. 15 tahun 1990.

2. Dengan dikeluarkannya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 22 tahun 1999 tentang Perizinan Usaha, maka sejak saat ini pengurusan perizinan usaha perikanan tidak lagi berdasarkan Peraturan Daerah (No. 3 tahun 1972), tetapi hanya berdasarkan Keputusan Gubernur saja, walaupun materi yang diatur oleh ketentuan hukum ini menyangkut dengan keselamatan manusia, barang (peralatan penangkapan ikan) dan kelestarian lingkungan laut dan untuk pengurusannya melakukan pemungutan uang kepada masyarakat. Maka sudah seharusnya dilahirkan produk hukum oleh daerah sebagai instrumen kebijakan publik untuk mengelola wilayah laut yang diberikan kepada pemerintah daerah Propinsi, Kota dan Kabupaten. Sampai penelitian ini berlangsung Keputusan Gubernur No. 22 tahun 1999 tentang Perizinan Usaha masih diperlakukan

Menurut Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Sumatera Barat No. 22 tahun 1999, yang menyatakan setiap orang atau badan hukum yang memerlukan Izin Usaha Perikanan (IUP), usaha perikanan yang bergerak dibidang penangkapan ikan dengan menggunakan kapal-kapal perikanan wajib dilengkapi dengan Surat Penangkapan Ikan (SPI), SPI berlaku untuk jangka waktu 3 tahun dan dapat diperpanjang untuk tahun berikutnya sepanjang kapal dimaksud masih dipergunakan oleh perusahaan perikanan yang bersangkutan<sup>9</sup>. Sedangkan mekanisme memperolehnya harus dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya (Dinas Perikanan Propinsi) dengan melampirkan<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup>. Lihat Pasal 4 Ayat (1, 3 dan 4) Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 22 tahun 1999 tentang Perizinan Usaha.

<sup>10</sup>. Lihat Pasal 5 Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 22 tahun 1999 tentang Perizinan Usaha.

**1). Untuk Izin Usaha Perikanan :**

- a. Rencana Usaha
- b. NPWP
- c. Akte Pendirian Perusahaan / Koperasi.
- d. Dokumen teknis kapal yang dimiliki :
  - Gross Akte;
  - Surat Ukur;
  - Sertifikat Kesempurnaan.
- e. Izin lokasi dari pemda Tk. I bagi usaha pembudidayaan ikan.
- f. Penyajian PIL / AMDAL (Penyajian Informasi Lingkungan / Analisis Mengenai Dampak Lingkungan ) bagi usaha pembudidayaan ikan.
- g. Kartu Tanda Penduduk (KTP).

**2). Untuk Surat Penangkapan Ikan, melampirkan :**

- a. IUP..
- b. Tanda Pendaftaran Kapal (Gross Akte)
- c. Surat Ukur Kapal.
- d. Sertifikat Kesempurnaan.

Untuk Memperpanjang Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI), tidak diatur oleh Keputusan Gubernur ini. Maka dalam pelaksanaannya muncul interpretasi yang beragam pada pelaksana dilapangan, hal ini berpengaruh langsung terhadap masyarakat nelayan. Kondisi tersebut merupakan salah satu penyebab lahirnya persepsi tertentu dari masyarakat terhadap hukum perizinan dan pengamanan untuk dioperasionalkan.

Setelah diungkapkan tentang tindakan preventif, sekarang akan dikemukakan pula tentang tindakan represif sebagai upaya pemberian perlindungan hukum terhadap masyarakat nelayan dalam melakukan usaha. Yang diartikan dengan tindakan represif disini adalah upaya penegakan hukum dalam rangka pencegahan dan penindakan setiap eksplorasi yang tidak bertanggung jawab dalam kawasan yurisdiksi Indonesia. Maka penegakan hukum itu dapat diartikan sebagai tugas dan kemampuan mencegah dan menindak segala bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh warga negara Indonesia maupun oleh warga negara asing atau subyek hukum lainnya di dalam yurisdiksi nasional Indonesia.

Didasarkan kepada pemikiran bahwa pada wilayah laut Indonesia yang begitu luas, tentu sangat wajar apabila pada wilayah tersebut terdapat berbagai kepentingan dan kegiatan umat manusia baik pada tingkat daerah, nasional dan bahkan di tingkat internasional, dengan sendirinya persoalan-persoalan yang muncul tentu sangat kompleks pula. Oleh karena itu Indonesia sebagai negara yang berdaulat dituntut untuk melakukan tugas pengamanan dalam bentuk memberikan perlindungan hukum dalam bentuk penegakan hukum terhadap semua tindakan yang melanggar aturan hukum pada wilayah laut sebagai yurisdiksi negara.

Dalam pelaksanaan tugas pengamanan khususnya untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan atau untuk melakukan penegakan hukum di wilayah laut tersebut sejak tahun 1972 dibentuk suatu badan yang bersifat koordinasi yaitu BAKORKAMLA (Badan Koordinasi Kemanan Laut). BAKORKAMLA dibentuk berdasarkan Surat Keputusan

Bersama Menteri Pertahanan Keamanan / Panglima ABRI No. Kep/B/45/XII/1972, Menteri Perhubungan (S.K. 901 M.1972, Menteri Keuangan (KEP.779/MK/III/12/1972, Menteri Kehakiman (J.S.8/72/1.) dan Jaksa Agung (Kep-085/J.A/12/1972), ditetapkan di Jakarta 19 Desember 1972. Pendirian badan ini bertujuan untuk mendukung serta memudahkan pengendalian penegakan hukum di bawah yurisdiksi nasional Indonesia. Dalam hal ini Muchtar Kusumaatmadja berpendapat<sup>11</sup> bahwa penegakan kekuasaan dan hukum di laut hendaknya dipegang oleh satu tangan, sekarang ia berada ditangan TNI-AL yang berfungsi melakukan tugas (pertahanan terhadap serangan terbuka dari luar). Setelah tersedianya sarana hukum dan administrasi dipersiapkan dan prasarana personil dan materil disediakan maka tugas kemanan laut dipegang oleh BAKORKAMLA adalah penegak kemanan dalam negeri sebagai fungsi pelaksana kedaulatan dan hukum yang terbatas pada gangguan kemanan dan ketertiban yang bukan merupakan serangan terbuka (oleh negara lain).....dst. Kalau persyaratan-persyaratan yang disebutkan di atas dibidang hukum dan administrasinya tidak bisa dipenuhi untuk penyatuan dan pemantapan kegiatan atau pelaksanaan tugas itu harus juga dilakukan dengan (membiarkan) ketentuan undang-undang dan ketentuan yang ada, maka satu-satunya jalan adalah untuk tetap memilih jalan koordinasi antara berbagai instansi yang masing-masing ada dasar hukumnya. Dalam hal ini nama badan itu akan tetap BAKORKAMLA (Badan Koordinasi Kemanan Laut).

---

<sup>11</sup>. Muchtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Bina Cipta, Bandung, 1978, hal 165-166.



BAKORKAMLA sebagai institusi mempunyai struktur organisasi yang bersifat koordinatif. Berdasarkan Surat keputusan Pangab No. Skep/233/IV/1990 Organisasi Kamla mempunyai struktur dengan fungsi / tugas sbagai berikut :<sup>12</sup>

1. BAKORKAMLA sebagai sebuah badan yang bersifat koordinatif antar departemen yang berkedudukan di Jakarta. PANGAB bertindak selaku ketua sedangkan anggota tetap terdiri dari Menhankam, Menteri Kehakiman, Menteri Keuangan, Menteri Perhubungan, Menteri Pertanian, Jaksa Agung, Kasal dan Kapolri. Sebagai anggota tidak tetap terdiri dari Menteri Dalam negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Lingkungan hidup. Sekretaris BAKORKAMLA adalah Asop Kasum ABRI. Badan ini mempunyai tugas pokok memberikan memberikan kebijaksanaan, merencanakan, mengendalikan serta mengawasi operasi keamanan di laut agar dapat berjalan dalam koordinasi yang tertib untuk mencapai daya guna dan ahsil guna yang maksimal. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut BAKORKAMLA mempunyai fungsi dan wewenang sebagai berikut :<sup>13</sup>

- a. Menyelenggarakan pengaturan koordinasi tingkat pusat untuk kepentingan operasi keamanan di laut.
- b. Membentuk komando operasi keamanan di laut tingkat kawasan yang berkedudukan di Mako Armada.
- c. Menentukan alokasi unsur-unsur keamanan di laut.

---

<sup>12</sup>. Lebih Jelasnya baca Mabes TNI-AL Dinas Pembinaan Hukum, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Bidang Perikanan*, Jakarta, 1994, hal : 504-509.

<sup>13</sup>. Ibid, hal : 506.

- d. Memberikan keputusan terhadap masalah-masalah yang dilakukan oleh komando operasi bersama keamanan di laut.
  - e. Mengawasi pelaksanaan operasi-operasi kemanan di laut yang diselenggarakan oleh Koopskamla.
2. Koopskamla (Komando Operasi keamanan Laut), dengan strukturnya :
    - a. Pangarma (Panglima Armada) bertindak selaku Pangkoopskamla di kawasan armada masing-masing. Untuk kawasan Barat berkedudukan di Tanjung Priok Jakarta (LANAL Teluk Bayur berada dibawah Koopskamla wilayah Barat), sedangkan untuk kawasan Timur berkedudukan di Tanjung Perak Surabaya.
    - b. Pangkoopskamla dibantu oleh Staf Umum yang dijabat oleh Staf Pangarma dan Staf khusus yang dikoordinasikan oleh Kepala Staf Pangkoopskamla, dengan rincian sebagai berikut :
      - 1). Staf Umum, terdiri dari : (Asintel, Asops dan Aslog).
      - 2). Staf Khusus, para pejabat setingkat yang ditunjuk dari instansi : (Polri, Bea Cukai, Perhubungan Laut, Kejaksaan, Imigrasi, Perikanan, Apter, Pemda dan Instansi lain sesuai kebutuhan).
      - 3). Sekretaris.
  3. Lakshar Koopskamla (Pelaksana Harian Komando Operasi Keamanan Laut), dengan rincian sebagai berikut :
    - a. Danguskamla (Komandan Gugus Keamanan Laut), bertindak selaku pelaksana harian Pangkoopskamla.

- b. Lakhar Pangkoopskamla dibantu oleh Staf Umum yang dijabat oleh Staf Guskamla dan Staf Khusus yang dikoordinasikan oleh Kepala Staf Lakshar Pangkoopskamla, yang dirinci lagi :
  - 1). Staf Umum, terdiri dari : (Asintel, Asops dan Aslog).
  - 2). Staf Khusus, yaitu para pejabat setingkat yang ditunjuk dari instansi: (Polri, Bea Cukai, Perla / Adpel, Kejaksaan, Imigrasi, Perikanan, Apter, Pemda dan Instansi lain sesuai kebutuhan.
  - 3). Sekretaris.
- 4. Satgaskamla (Satuan Tugas Keamanan Laut), sebagai satuan pelaksana dari Koopskamla, yang terdiri dari :
  - a. Satgas Kamla Mobil, selaku Dansatgas adalah Dan KRI tertua yang dikomando operasi, atau perwira yang ditunjuk oleh Lakshar Pangkoopskamla.
  - b. Satgas Kamla Udara, selaku Dansatgas adalah Pilot Pesud TNI-AL tertua yang dikomando operasikan.
  - c. Satgaskamla dibentuk pada tingkat LANTAMAL selaku Dansatgas adalah Danlantamal.
  - d. Danlantamal selaku Dansatgaskamla dibantu oleh :
    - 1). Wadan Satgas, selaku Wakil Koordinator Staf Umum dan Staf Khusus Satgas Kamla.
    - 2). Staf Umum terdiri dari Perwira-perwira untuk bidang intel, operasi, logistik, hukum, provoost, Komlek, dan sekretaris yang dapat dijabat oleh Perwira TNI-AL atau dari instansi terkait.
    - 3). Berdasarkan kebutuhan dapat dibentuk Staf Khusus dari instansi diluar Bakorkamla.

4. Surat Jaksa Agung No. B/730/F/3/9/1993 yang menyatakan bahwa Koordinator PPNS perikanan dalam TNI-AL.
5. Surat Jaksa Agung No. B-775/F/Fpe.3/9/1993 antara lain menjelaskan tindak pidana perikanan di ZEEI adalah tindak pidana khusus.
6. Skep Pangab No. Skep.1185/IV/1995 yang menempatkan TNI-AL sebagai koordinator penyidik tindak pidana di bidang perikanan.

Selesai proses penyelidikan yang dilakukan oleh TNI-AL, maka proses hukum selanjutnya adalah proses hukum pidana seperti biasa, yaitu dengan melanjutkan kepada proses penuntutan oleh Jaksa, selanjutnya baru digelar sidang di Pengadilan Negeri. Pengadilan negeri yang berwenang melakukan proses persidangannya adalah sesuai dengan “azas kompetensi absolut” wilayah kewenangan hukum pengadilan, di wilayah pengadilan mana kapal yang melakukan tindak pidana itu ditarik oleh Pokgaskamla.

#### **B. Persepsi Masyarakat Nelayan tentang Hukum Perizinan dan Pengamanan Dalam Usaha Penangkapan Ikan di Sumatera Barat.**

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa persepsi itu adalah merupakan proses kognitif yang dialami oleh setiap orang dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman.<sup>17</sup> Dalam rangka mengenal lebih jauh persepsi yang muncul terhadap sesuatu obyek, ternyata persepsi mempunyai hubungan yang saling ketergantungan dengan komunikasi. Persepsi timbul karena adanya dua faktor baik faktor internal

---

<sup>17</sup>. Miftah Toha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal : 123.

maupun faktor eksternal.<sup>18</sup> Faktor internal antaranya tergantung kepada proses sesuatu termasuk di dalamnya sistem nilai, tujuan kepercayaan dan tanggapannya terhadap hasil yang dicapai. Faktor eksternal berupa lingkungan. Kedua faktor ini menimbulkan persepsi karena didahului oleh suatu proses yang dikenal dengan komunikasi. Demikian pula proses komunikasi ini terselenggara dengan baik atau tidak tergantung kepada persepsi masing-masing orang / pihak yang terlibat di dalam proses komunikasi terhadap obyek tertentu.<sup>19</sup>

Menurut Seidman<sup>20</sup> berkaitan dengan masalah pentaatan hukum oleh masyarakat sesungguhnya merupakan persoalan yang kompleks dan untuk itu disini ia lebih baik diterima sebagai suatu proses yang melibatkan bekerjanya berbagai faktor dan kekuatan.

Peraturan yang diterapkan pada masyarakat bukan merupakan satu-satunya sarana yang mengatur tingkah laku anggota masyarakat. Diluar hukum masyarakat masih dibatasi / dipengaruhi tingkah lakunya oleh berbagai macam unsur kekuatan yang melingkupinya dan yang tidak kalah pentingnya adalah bekerjanya faktor personal atas diri mereka. Melalui interaksi semua hal tersebut akan menentukan seberapa jauh anggota masyarakat memenuhi tuntutan dari aturan hukum.

Interaksi antara aturan-aturan hukum dengan suyeknya tidak jarang dicari maknanya dari individu-individu anggota masyarakat dalam memahami dan mentaati aturan hukum. Cahmbliss dan Seidman menyebutnya dengan adresat hukum itu sebagai pemegang peran (*role accupant*), yang oleh hukum diharapkan untuk

---

<sup>18</sup>. Faktor internal dalam bentuk proses belajar, motivasi dan kepribadian. Sedangkan faktor eksternal dalam bentuk intensitas, ukuran dan keberlawanan atau kontras. Lebih jelas lihat Miftah Toha, Ibid, hal : 130-136.

<sup>19</sup>. Ibid, hal : 121.

<sup>20</sup>. Seidman dalam Satjipto Rahardjo, Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1977, hal : 170.

memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dilafalkan oleh undang-undang. Antar-peran yang diharapkan (*role performance*) terjadi suatu jarak oleh karena pengaruh-pengaruh yang bekerja atas diri pemegang peran.<sup>21</sup>

Adapun pemahaman masyarakat sebagai pemegang peran dalam masyarakat terhadap suatu aturan hukum memang tidak dapat dilepaskan dari peran dan fungsi hukum itu sendiri untuk masyarakat, sehingga ada keterkaitan yang erat antara hukum dan masyarakatnya dalam rangka pemahaman aturan hukum itu sendiri. Pemahaman dapat berupa kesadaran akan kebutuhan hukum sebagai sarana untuk mengatur, menjaga ketertiban dan fungsi kontrol sosial.

Adapun proses penegakan hukum juga merupakan serangkaian proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat yang dilakukan oleh organ atau lembaga pembuat hukum, untuk mengawasi-dan meneliti apakah masyarakat mematuhi aturan tersebut atau tidak dan memberikan peringatan berupa rambu-rambu sanksi yang bersifat memaksa anggota-anggota masyarakat untuk mematuhi dan tidak melanggar.

Tetapi dalam realita yang ada pematuhan hukum oleh masyarakat kadang kala mendapatkan permasalahan-permasalahan, permasalahan pokok dan yang mungkin mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut<sup>22</sup>:

- a. Faktor hukumnya sendiri yang dapat dilihat pada undang-undang sebagai peraturan formal;
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang terkait dalam proses pembentukan dan penerapan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan berlakunya hukum; dan
- e. Faktor kebudayaan berupa karsa manusia dalam pergaulan hidup.

---

<sup>21</sup>. Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal : 119.

<sup>22</sup>. Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hal : 5.

Dari uraian tentang proses perizinan dan pelaksanaan pengamanan terhadap masyarakat nelayan seperti yang telah dikemukakan diatas, secara empiris ditemukan berbagai persepsi masyarakat, yaitu sebagai berikut :

*Persepsi pertama*, bahwa hukum perizinan dan pengamanan mempunyai arti yang penting dalam kegiatan usaha penangkapan ikan. Berdasarkan hasil wawancara dengan para responden, diketahui bahwa secara umum mereka mengetahui hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha perikanan. Namun pengetahuan mereka tersebut terbatas kepada arti penting / manfaat dan prosedur pengurusan serta waktu dan biaya yang dikeluarkan untuk pengurusan semua dokumen yang dibutuhkan dalam usaha penangkapan ikan di tengah laut. Pengetahuan masyarakat nelayan tersebut diperolehnya melalui pengalaman individu maupun berdasarkan informasi yang didapatkan melalui petugas dari instansi yang terlibat dengan perizinan dan pengamanan melalui hubungan kontak langsung secara pribadi dan sangat jarang melalui pertemuan seperti penyuluhan hukum dan sebagainya,<sup>23</sup> walaupun ada penyuluhan namun materi penyuluhan yang sering diinformasikan adalah tentang teknologi penangkapan ikan.

Munculnya persepsi seperti ini, dipengaruhi oleh berbagai stimulus lingkungan yang dilihat, didengar, dirasakan dan dialami oleh masyarakat nelayan dalam melakukan kegiatan usaha penangkapan ikan, di antara stimulus yang dominan adalah<sup>24</sup>:

- a. Bagi masyarakat nelayan Sumatera Barat sebagai *orang Minangkabau* yang mempunyai filsafah hidup yang agamis. Bagi mereka khususnya yang menekuni profesi sebagai nelayan mengungkapkan, bahwa laut sebagai yurisdiksi Indonesia

---

<sup>23</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>24</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

yang begitu luas, kaya dengan sumber kekayaan alam adalah merupakan rahmat dan karunia dari Allah Swt. Oleh karena itu rahmat dari Allah itu harus dimanfaatkan dan dijaga kelestariannya dengan sebaik-baiknya. Menekuni pekerjaan sebagai nelayan pada wilayah laut yang begitu luas penuh dengan berbagai bentuk ancaman, baik yang datang dari alam maupun yang datang dari manusia itu sendiri. Ancaman yang datang dari alam seperti keganasan alam seperti hantaman badai yang bisa mengakibatkan hanyut, terdampar, pecah dan bahkan bisa tenggelamnya kapal yang digunakan, hal ini semuanya bisa membahayakan keselamatan jiwa, raga dan harta benda. Sedangkan ancaman yang datang dari manusia bisa berbentuk pencurian ikan oleh nelayan dari negara asing, penangkapan ikan tanpa memiliki perizinan dan bahkan ada yang menangkap ikan dengan bahan terlarang, hal ini akan merusak tataran masyarakat yang ada, sekaligus mendatangkan kerugian kepada masyarakat secara luas terutama merugikan masyarakat nelayan sendiri. Oleh karena itu hukum perizinan dan pengamanan akan mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat nelayan dengan segala komponen usahanya.

- b. Berdasarkan fakta yang ada bahwa teknologi yang digunakan oleh masyarakat nelayan sangat variatif sifatnya, data empiris menunjukkan bahwa teknologi yang dimiliki oleh masyarakat nelayan Sumatera Barat pada umumnya tergolong teknologi sederhana, hal ini dapat dilihat pada penggunaan kapal yang dijadikan sebagai alat utama penangkapan ikan.<sup>25</sup> Selama ini yang terjadi adalah alat tangkap dengan teknologi tinggi yang biasanya digunakan oleh nelayan dari luar daerah maupun oleh nelayan dari negara asing yang selalu mendominasi areal

---

<sup>25</sup> Lihat Tabel 3 dan Tabel 4.



penangkapan ikan pada areal penangkapan ikan tradisional, sehingga nelayan lokal yang menggunakan teknologi sederhana untuk mendapatkan ikan harus memberanikan diri melaut jauh ketengah laut dengan menggunakan waktu yang lebih lama biaya bertambah besar dari biasanya dan resiko akan semakin tinggi.<sup>26</sup>

Oleh karena itu keberadaan hukum perizinan dan pengamanan yang melindungi kepentingan masyarakat nelayan di daerah diharapkan mampu untuk mengatur, menertibkan, mencegah dan mengontrol penggunaan teknologi tersebut serta mampu memberikan sanksi kepada setiap yang melanggar.

- c. Pemanfaatan wilayah dengan penggunaan alat tangkap oleh para nelayan dianggap teratur dan tertib adalah jika terdapatnya hukum perizinan dan pengamanan yang responsif dan betul-betul untuk kepentingan perlindungan masyarakat nelayan. Hal ini penting artinya terhadap masyarakat nelayan sekaligus mampu mendistribusikan masyarakat nelayan pada jalur-jalur penangkapan ikan yang lebih adil, tetapi juga mampu menjaga kelestarian lingkungan laut.

*Persepsi kedua*, hukum perizinan dan pengamanan yang ada susah untuk dilaksanakan oleh masyarakat nelayan. Munculnya persepsi ini disebabkan oleh faktor birokrasi dengan pengurusan yang membutuhkan waktu yang lama dan biaya tinggi.

Birokrasi pengurusan yang dialami oleh masyarakat nelayan disamping bersifat sentralistik di ibu Propinsi (Kota Padang) juga lebih mengutamakan kelengkapan persyaratan yang bersifat administratif dengan mengikuti prosedur baku ketimbang persyaratan fisik / kondisi kapal dan peralatan penangkapan ikan lainnya, sehingga untuk pengurusan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) untuk pengamanan preventif dan pengamanan represif oleh BAKORKAMLA terhadap usaha

---

<sup>26</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

perikanan membutuhkan waktu yang lama dengan biaya yang cukup tinggi. Faktor ini lebih tepat dikatakan sebagai faktor birokrasi yang sentralistik dengan biaya tinggi.<sup>27</sup>

Seperti yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu bahwa birokrasi perizinan bersifat sentralistik, dimana untuk kapal nelayan yang ada di Sumatera Barat (kecil dari 30 GT) pengurusan dan penerbitan dokumen kapal dan perizinan dilakukan oleh birokrasi tingkat Propinsi yang berkedudukan di Ibu Kota Propinsi (Kota Padang). Kalau diperhatikan dengan seksama proses pengurusan perizinan yang harus dilakukan oleh para masyarakat nelayan menurut ketentuan hukum, maka birokrasi pengurusan izin tersebut dimulai dari birokrasi pemerintahan terendah yaitu pada Kantor Desa / Kelurahan sesuai dengan alamat pemohon. Pada birokrasi Desa / Kelurahan ini masyarakat nelayan memintakan dua surat yaitu Surat Keterangan Pembuatan Kapal oleh Kepala Tukang yang diketahui oleh Kepala Desa / Kelurahan dan Surat Keterangan Pemilikan Kapal oleh Kepala Desa / Kelurahan. Biasanya pada tingkat ini masyarakat telah mulai mengeluarkan biaya administrasi atau uang leges dan dana sosial sesuai kebutuhan Desa / Kelurahan pada waktu itu (sukarela). Jumlah biaya yang dikeluarkan, untuk uang leges telah ditetapkan sebesar Rp. 2.500,- sedangkan uang sosial dengan jumlah sukarela. Tetapi biasanya jumlah uang leges yang ditetapkan itu jarang dijadikan patokan demi kelancaran pengurusan.

Setelah selesai pada birokrasi tingkat pertama, tahap pengurusan selanjutnya masyarakat nelayan melakukan pengurusan ke tingkat kecamatan untuk melegalisir kedua surat yang telah ditandatangani oleh Kepala Desa / Kepala Kelurahan, pada tingkat ini biasanya masyarakat yang berurusan juga dikenakan dengan pengeluaran

---

<sup>27</sup> Hasil wawancara dengan responden.

sejumlah uang, penentuan jumlahnya adalah instink masyarakat yaitu biasa lebih besar dari jumlah yang dikeluarkan pada tingkat Desa / Kelurahan, dengan pertimbangan kedudukan Camat lebih tinggi dari Kepala Desa / Kelurahan.

Pada tahap selanjutnya barulah masyarakat sampai kepada pengurusan dokumen kapal pada Kesyahbandaran di Teluk Bayur Padang, dokumen kapal digunakan sebagai prasyarat untuk mendapatkan IUP dan SPI dari Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi. Untuk mendapatkan dokumen kapal pada Syahbandar di Teluk Bayur (Kota Padang) dengan cara mengajukan permohonan dengan melampirkan persyaratan yang dimulai dari persyaratan Surat Keterangan Pembuatan Kapal oleh Kepala Tukang yang diketahui oleh Kepala Desa / Kelurahan dan dilegalisir oleh Camat, serta melampirkan Surat Keterangan Pemilikan Kapal yang dikeluarkan oleh Lurah / Kepala Desa yang dilegalisir oleh Camat. Setelah permohonan ini diproses secara administratif (seperti yang dikemukakan di atas), dilengkapi maka barulah dimulai pengukuran kapal dengan menerbitkan Surat Ukur, yang berguna sebagai syarat untuk mendaftarkan kapal. Dengan diterbitkannya Surat Ukur Syahbandar akan menerbitkan Tanda Kebangsaan Kapal yang menjelaskan hubungan hukum antara kapal dengan negaranya.

Bagi kapal-kapal nelayan yang ada di Sumatera Barat Surat Tanda Kebangsaan Kapal yang diterbitkan hanya berupa Pas Tahunan dan Pas Kecil (jenis Pas Biru), karena di Sumatera Barat ukuran kapal nelayan yang ada hanya kecil dari 50 GT.<sup>28</sup>

Proses selanjutnya pemilik kapal mengajukan permohonan ke Kepala Dinas Perikanan (sekarang Dinas Kelautan dan Perikanan) Propinsi yang beralamat di Kota Padang, untuk mendapatkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) dengan melampirkan persyaratan administratif dan dengan membayar sejumlah biaya, seperti terlihat pada uraian dibawah.

---

<sup>28</sup>. Lihat Tabel 4.

Berhubung kedua institusi yang menerbitkan dokumen kapal dan perizinan ini berkedudukan di Kota Padang, menurut para masyarakat nelayan yang tinggal di luar Kota Padang (baca Kabupaten sebagai daerah nelayan di Sumatera Barat) mereka enggan untuk pengurusannya. Faktor utama penyebab munculnya keengganan masyarakat dalam pengurusan tersebut adalah birokrasi yang sentralistik, tingginya biaya yang dikeluarkan dan lamanya waktu yang dibutuhkan mengingat jarak kota Padang dengan alamat masyarakat nelayan di desa-desa nelayan yang tersebar pada lima Kabupaten di Propinsi Sumatera Barat.<sup>29</sup>

Biaya yang dikeluarkan pada masing-masing institusi untuk satu kapal, sebagai berikut :

a) Pembuatan Sertifikat Kesempurnaan dan Pas Kecil pada Syahbandar, sebanyak Rp. 50.000,-<sup>30</sup>

b) Pembuatan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI), dengan perincian biaya sebagai berikut<sup>31</sup> :

▪ Pajak Izin Usaha Perikanan (IUP)	Rp. 50.000,-
▪ Surat penangkapan Ikan (SPI)	Rp. 4.000,-
▪ Leges	Rp. 6.000,-
▪ Administrasi	Rp. 1.000,-
▪ <u>Plat Kohir</u>	<u>Rp. 4.000,- +</u>
J u m l a h	Rp. 65.000,-

Sedangkan tambahan biaya yang dikeluarkan berupa biaya administrasi pada berurusan di Kantor Lurah / Desa minimal Rp. 5.000,- dan pada kantor camat minimal Rp. 10.000,- (memamng biaya ini bukan kewajiban tetapi sudah merupakan kelaziman

<sup>29</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>30</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>31</sup>. Hasil wawancara dengan responden dan Baca Pasal 10 Keputusan Gubernur No. SK.188.341.42-1993.

dalam realitas pada hubungan masyarakat dengan birokrasi untuk sebuah proses pembuatan surat agar bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan), kalau hal ini tidak dipenuhi biasanya masyarakat harus menunggu sampai petugas birokrasi yang bersangkutan tidak sibuk. Biaya lain yang harus dikeluarkan berupa biaya transportasi dan akomodasi serta waktu (minimal dua hari) bagi masyarakat nelayan untuk pengurusannya ke Kota Padang, dengan biaya kebutuhan transportasi dan akomodasi antara Rp. 50.000,- s/d Rp. 100.000,-.

Karena perizinan ini adalah merupakan kewajiban bagi masyarakat nelayan, sebagian kecil dari masyarakat nelayan tetap mengurus dokumen kapal dan perizinan tersebut ke Kota Padang, namun lamanya waktu yang digunakan serta uang yang dikeluarkan untuk pengurusan tetap menjadi pertimbangan mereka. Alternatif yang mereka gunakan untuk pengurusan tersebut adalah dengan menggunakan jasa pihak ketiga. Yaitu untuk pengurusan dokumen kapal kepada Kesyahbandaran di Teluk Bayur dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Kota Padang biasanya mereka menggunakan jasa agen di TPI / PPI, Kenapa memilih agen di TPI / PPI karena hal tersebut merupakan salah satu tanggung jawab agen, tetapi semua biaya yang dibutuhkan tetap merupakan tanggungan pemilik kapal. Dalam pengurusan dengan tambahan pengeluaran biaya selain biaya yang resmi yang dibutuhkan. Biaya tambahan itu sangat bervariasi antara Rp. 150.000,- s/d Rp. 250.000,- untuk pihak ketiga untuk satu kapal.<sup>32</sup>

Penggunaan jasa pihak ketiga dipilih sebagai alternatif pengurusan dengan pertimbangan lain bahwa pemilik kapal biasanya berstatus sebagai nakhoda diatas kapal, dengan menggunakan jasa pihak ketiga dia masih tetap bisa bekerja untuk melakukan penangkapan ikan bersama ABKnya, dengan harapan bisa menghasilkan uang dari hasil kerja tersebut.

---

<sup>32</sup> Hasil Wawancara dengan responden.

Dokumen lain selain dokumen kapal, IUP dan SPI terpenuhi yang harus juga dilengkapi adalah berupa :

- a). Surat Kecakapan Nakoda, yang dikeluarkan oleh Administrator Pelabuhan, dengan biaya Rp. 150.000,- (berlaku s/d pencabutan).
- b). Surat Kecakapan Kepala Kamar Mesin, yang dikeluarkan oleh Administrator Pelabuhan, dengan biaya Rp. 150.000,- (berlaku s/d pencabutan).
- c). Surat Izin Berlayar berisikan Nama dan Identitas Kapal, Tujuan Berlayar, Nama Nakoda dan nama-nama ABK, dikeluarkan oleh Syahbandar / Perwakilan Syahbandar yang ada di masing-masing TPI atau PPI, dengan biaya satu kali perjalanan sebesar Rp. 15.000,-

Keengganan masyarakat nelayan untuk mengurus perizinan karena alasan birokrasi dan biaya tinggi tersebut tidak hanya terjadi pada masyarakat nelayan yang diluar kota Padang, tetapi juga terjadi pada masyarakat nelayan yang tinggal di kota Padang sendiri. Bagi masyarakat nelayan pada saat sekarang dengan penghasilan yang pas-pasan menggunakan waktu dan sejumlah uang tersebut dirasakannya sebagai beban tambahan dalam hidup. Menurut mereka untuk pengurusan berarti mereka telah menghabiskan waktu selama 5 hari kerja, yaitu 2 hari (hari pengurusan) ditambah 3 hari (dihitung dari jumlah biaya yang dikeluarkan selama pengurusan dibagi penghasilan rata-rata setiap hari).<sup>33</sup>

Apabila terjadi musibah yang dialami masyarakat nelayan di wilayah laut, misalnya hanyutnya kapal di bawa arus gelombang laut seperti yang dialami oleh nelayan di Desa Carocok Painan Kab. Pesisir Selatan pada bulan Januari 2000. Serta bila terjadi pula masuknya nelayan dari negara asing yang menangkap ikan pada areal

---

<sup>33</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

penangkapan ikan nelayan tradisional di perairan Sumatera Barat, bila menunggu bantuan dari institusi pengaman setelah dilaporkan oleh nelayan ke Satgaskamla setempat dan Pokgaskamla di Teluk Bayur. Bantuan penyelamatan untuk nelayan yang ditimpa musibah dan penangkapan / tindakan hukum lainnya terhadap kapal nelayan dari negara asing tersebut sering terlambat dan bahkan tidak ada sama sekali.<sup>34</sup> Hal ini terjadi karena institusi pengaman di wilayah laut ini bekerja selalu terikat dengan mekanisme dan prosedur kerja yang baku dalam intern kantornya terutama dalam hal pemakaian peralatan kegiatan yang harus dipertanggung jawabkan sesuai dengan pola administratif kedinasan.

*Persepsi ketiga*, lemahnya penegakan hukum sehingga hukum perzinan dan pengamanan belum mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat nelayan, karena dengan lemahnya penegakan hukum mengakibatkan muncul tindakan yang cenderung merusak sumber daya perikanan dan kelautan. Sebetulnya apa yang terjadi di Sumatera Barat tentang penegakan hukum ini tidak jauh berbeda dengan kejadian di Propinsi lain di Indonesia.

Di Sumatera Barat lemahnya penegakan hukum dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat nelayan, membawa pengaruh kepada hasil usaha penangkapan ikan masyarakat nelayan lokal. Menurut mereka, karena lemahnya penegakan hukum, maka nelayan dari daerah tetangga bahkan dari negara asing sering melakukan penangkapan ikan sampai ke areal penangkapan ikan tradisional/ masyarakat lokal hampir di seluruh wilayah laut Indonesia. Kejadian ini untuk wilayah laut Sumatera Barat sudah merupakan pemandangan yang biasa.<sup>35</sup> Nelayan dari daerah tetangga atau negara asing tersebut biasanya dengan jumlah kapal yang banyak dan

---

<sup>34</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>35</sup>. Hasil wawancara dengan responden dan lihat juga Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 392/Kpts/IK.120/4/99 tentang Jalur-Jalur Penangkapan Ikan.

menggunakan teknologi yang lebih tinggi baik kapal maupun alat tangkap yang digunakan bila dibandingkan dengan teknologi nelayan lokal dan bahkan sering menggunakan alat tangkap terlarang. Teknologi yang canggih dan alat tangkap terlarang jelas-jelas merugikan masyarakat nelayan lokal. Bahkan dicurigai oleh masyarakat nelayan lokal, mereka melakukan penangkapan ikan di daerah Sumatera Barat kemungkinan besar tanpa memiliki dokumen perizinan.

Akibat fisik yang mencul dari kondisi tersebut adalah rusaknya lingkungan laut dan berkurangnya jumlah ikan yang seharusnya bisa ditangkap oleh masyarakat nelayan lokal. Oleh karena itu masyarakat nelayan lokal untuk bisa mendapatkan ikan harus melaut lebih jauh dan disadarinya secara hukum sudah tidak lagi sesuai dengan peruntukan wilayah penangkapan. Bila dilihat dari aspek ekonomi dan aspek kemanan dalam berusaha, tentu hal ini memunculkan waktu yang lama dari biasanya, biaya yang besar dan resiko berusaha semakin tinggi. Berarti kondisi ini membutuhkan adanya respons positif untuk berkerjanya hukum dengan baik, apabila tidak demikian tingkat penghasilan masyarakat nelayan akan menurun secara drastis dengan sendirinya. Dari kondisi buruk ini diketahui pula tidak sedikit dari mereka yang mengatakan selalu merugi dalam kegiatan usaha penangkapan ikan terutama sejak 10 tahun terakhir ini.

Faktor sebagai penyebab lemahnya penegakan hukum adalah :

a. Minimnya sarana Pendukung Penegakan Hukum

Luasnya wilayah yang menjadi tempat kegiatan penangkapan ikan dengan sendirinya kemungkinan ancaman yang timbul akan semakin tinggi pula, oleh karena itu tentu memerlukan pengawasan yang memadai oleh lembaga penegakan hukum yang bergerak di wilayah laut. Untuk itu sarana pelaksana tugas merupakan hal yang sangat menentukan dalam kelancaran kegiatan tugas dalam bentuk kegiatan patroli, pengejaran, pengeledahan dan penangkapan serta menarik setiap kapal yang diketahui melakukan pelanggaran hukum.



Kegiatan patroli, pengejaran, pengeledahan dan penangkapan dilakukan oleh BAKORKAMLA, pada Propinsi Sumatera Barat badan ini berstatus LANAL, dalam operasi keamanan di laut pada tingkat LANAL Teluk Bayur dilakukan oleh Pokgaskamla III. 6 / Teluk Bayur, yang membawahi 6 (enam) Ugaskamla, Yaitu :

- 1) Ugaskamla III. 6.1 / Bungus (Kota Padang)
- 2) Ugaskamla III. 6.2 Muara Taba (Pesisir Selatan)
- 3) Ugaskamla III. 6.3 / Siberut (Kab. Kepulauan Mentawai).
- 4) Ugaskamla III. 6.4 / Sikakap (Kab. Kepulauan Mentawai)
- 5) Ugaskamla III. 6.5 / Air Bangis (Kab. Pasaman)

Didalam melaksanakan tugas seharusnya melibatkan berbagai unsur yang terdiri dari Deprtemen / Instansi : TNI-AL, Polri, Bea Cukai, Perla / KPLP, Imigrasi, Perikanan, Apter, Pemda dan Instansui lain Tetapi dengan berbagai kendala dan alasan masing-masing depertemen atau instansi lain diantaranya berupa alokasi dana untuk itu tidak ada, kurangnya pengetahuan personil untuk itu, merasa bukan tugas utama mereka, maka tugas-tugas operasi dilaksanakan hanya oleh TNI-AL.<sup>36</sup>

Dalam melakukan patroli kemanan menurut Dan LANAL kelas B Teluk Bayur, operasi kemanan seharusnya bisa dilakukan setiap saat dengan menggunakan kapal Angkatan Laut sebanyak 3 (tiga) buah, yaitu KAL-II.121/Sinyaru, PATKAMLA-II.122 Bungus dan kapal PATKAMLA-II.123/Marak, yang membutuhkan BBM sekitar 300 liter / jam, tetapi yang bisa dioperasikan setiap saat hanya KAL-II.121/Sinyaru.<sup>37</sup> Disamping kapal TNI-AL juga bisa menggnakan kapal yang berukuran kecil dari ADPEL Teluk Bayur yaitu :

---

<sup>36</sup>. Hasil wawancara dengan Responden.

<sup>37</sup>. Hasil wawancara dengan Responden.

KN. 519, KN. 534, SV.17/202/SAR, SV.32, SV.30, SV.137, dan SV.29 masing-masingnya (dengan 3 crew). Kapal dari ADPEL Teluk Bayur digunakan sebagai bantuan dalam penanggulangan bila terjadi kecelakaan di wilayah laut.<sup>38</sup>

Mengingat begitu terbatasnya sarana kapal untuk mengadakan patroli di wilayah laut di Sumatera Barat, cara penanggulangan kemanan yang dilakukan oleh masyarakat nelayan di Sumatera Barat dengan inisiatif masyarakat nelayan sendiri sangat membantu. Misalnya ketika terjadi musibah berupa hanyutnya kapal nelayan karena dibawa arus gelombang di Pariaman pada bulan Februari 2000 sampai ke daerah laut Bengkulu<sup>39</sup> dan musibah tenggelamnya kapal nelayan di pantai Painan (Pesisir Selatan pada bulan Januari 2000) dengan korban 2 (dua) orang ditemukan sudah meninggal dunia dan 1 (satu) orang ditemukan dalam keadaan pingsan daiatas batu karang setelah dua hari hilang ditengah laut, yang aktif melakukan pencaharian adalah masyarakat nelayan sendiri.<sup>40</sup> Kalau dengan mengharapkan kedatangan bantuan dari Pokgaskamla harus menunggu karena mereka melakukan tugas melalui prosedur yang baku dan mengakibatkan terlambat datang memberikan bantuan dari Teluk Bayur Padang menuju lokasi kejadian.

Di kabupaten Pasaman masyarakat berinisiatif mengumpulkan sumbangan untuk pembelian sebuah kapal yang dapat digunakan untuk membantu keselamatan masyarakat nelayan di daerah bila mengalami musibah di wilayah laut. Sejak tahun 1994 mereka telah mampu mewujudkan membeli sebuah kapal diberi nama Tuanku Rao, yang siap digunakan untuk penanggulangan musibah bagi anggota masyarakatnya dalam berusaha di wilayah laut.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup>. Hasil wawancara dengan Pimpinan ADPEL Teluk Bayur.

<sup>39</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>40</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>41</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

Terbatasnya sarana yang digunakan untuk melakukan penegakan hukum di wilayah laut oleh aparat di lapangan ditambah lagi sarana kapal yang disediakan pemerintah semuanya berada di Teluk Bayur (kota Padang), hal ini jelas tidak efektif dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan di wilayah laut di sepanjang pantai Sumatera Barat. Sehingga dalam memberikan bantuan penyelamatan dan menangani kasus-kasus pelanggaran ketentuan hukum yang terjadi di wilayah Sumatera Barat sering gagal dilaksanakan.

b. Prosedur dan mekanisme pelaksanaan tugas yang Sentralistik

Sudah merupakan kelaziman dan sampai saat sekarang masih dianut di dalam birokrasi perkantoran atau institusi di Indonesia dengan pola pelaksanaan pekerjaan yang bersifat seragam / uniform serta dipandang tertib dan bertanggung jawab, apabila pelaksanaan tugas dilakukan sesuai dengan mekanisme administrasi yang baku dan dilaksanakan atas restu atau sepengetahuan pimpinan bahkan atas perintah atasan terlebih dahulu. Di Indonesia merupakan hal yang tidak sopan dan indiscipliner apabila pelaksana tugas dilaksanakan tanpa seizin / perintah atasan. Tetapi untuk kondisi dan penanggulangan permasalahan di wilayah laut hal itu tidak memungkinkan, karena ancaman yang muncul tidak selalu pada jam kerja para birokrat, mungkin saja kejadian itu datangnya malam hari atau pagi hari dan tindakan yang harus dilakukan bersifat seketika, tentu tindakan penanggulangannya juga harus dengan segera dan cepat.

Persoalan-persoalan birokrasi yang demikian merupakan kendala yang dapat dan sering dijadikan alasan bagi para birokrat untuk melegitimasi ketidak berdayaannya untuk melakukan tugas pada setiap kejadian yang harus ditanganinya dengan segera sesuai dengan tugas dan tanggung jawab institusinya. Memang

mereka menyadari bahwa tugas tersebut harus dilaksanakan, tetapi dipihak lain mereka akan menghadapi masalah mempertanggung jawabkan secara administratif setiap elemen penggunaan atau pemakaian peralatan pelaksanaan tugas tersebut, lazimnya mereka juga akan mengalami tekanan dari atasan apabila menjalankan tugas tanpa seizin atau sepengetahuan atasan terlebih dahulu. Dengan demikian susah untuk mengatakan para birokrat tidak disiplin dalam melaksanakan tugas, karena menurut mereka indikator disiplin untuk menjalankan / melaksanakan tugas harus sesuai dengan prosedur dan mekanisme administrasi dan tertib intern tugas yang sudah ditentukan sebelumnya pada kantor / institusi mereka bekerja termasuk didalamnya atas izin atau restu pimpinan.

Kejadian-kejadian ini akhirnya menciptakan atmosfir kekuasaan yang sangat menakutkan bagi rakyat, karena birokrat sebagai pelaksana kekuasaan mampu menciptakan argumen pembenar terhadap kelemahannya. Kondisi ini akan menciptakan posisi pemerintah (birokrat) menjelma menjadi hukum, pada dasarnya makin memperkuat kekuasaan pemerintah. Logika awal memang pemerintah adalah hasil kreasi masyarakat untuk mengatasi masalah mereka, sama sekali tidak bisa berjalan. Maka yang terjadi justru sebaliknya dimana birokrat menjadi salah satu pihak yang menyumbang masalah-masalah. Yang terjadi kemudian adalah dimana rakyat secara sistimatis akhirnya menempatkan diri mereka bukan sebagai warga negara, melainkan menjadi warga pemerintah, dimana pemerintah adalah tuan dan masyarakat adalah hamba. Kondisi ini jelas tidak menguntungkan dalam memajukan kehidupan bangsa dan negara karena posisi rakyat mudah diperalat dan menerima begitu saja apa yang diinginkan oleh penguasa melalui birokrat.

Dengan demikian kekuasaan yang sentralistik pada dasarnya berhasil mengembangkan pola hubungan yang asimetris, dan masyarakat secara sukarela kelihatannya membenarkan saja hubungan asimetris tersebut, bahkan menginternalisasikan nilai-nilai yang asimetris tersebut yang bertentangan dengan demokrasi, menjadi hal yang biasa dan diterima saja menjadi kewajaran. Hal inilah sesungguhnya sebagai penyebab terperosoknya kehidupan bangsa dan negara kita kepada krisis yang masih kita alami.

c. Mis Komunikasi diantara Birokrasi Pelaksana

Berdasarkan data statistik yang ada bahwa di Sumatera Barat dari data jumlah kapal tahun 1997 s/d 2001, diketahui bahwa yang mengurus dokumen kapal pada Kesyahbandaran di Teluk Bayur bila dibandingkan dengan data jumlah IUP dan SPI yang diterbitkan oleh Dinas Perikanan terdapat ketidak relevan jumlah dokumen yang diterbitkannya. Hal ini dapat terlihat dan dimengerti seperti tertuang pada tabel dibawah ini :

**Tabel : 5. Jumlah Kapal Nelayan di Sumatera Barat yang Memiliki Dokumen Kapal, IUP dan SPI Tahun 1997 s/d 2001**

Tahun	Jumlah		
	Kapal	Yang Memiliki Dokumen Kapal	Yang Memiliki IUP dan SPI
1997	7.214	284	1.233
1998	6.713	217	247
1999	7.311	36	220
2000	439	42	222
2001	447	-	138

*Sumber : Adpel Teluk Bayur (Buku Register S49) dan Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Sumatera Barat yang diolah*

Dengan mengacu kepada ketentuan hukum yang ada, yang menentukan bahwa jangankan untuk menerbitkan IUP dan SPI, untuk pengurusannya disyaratkan terlebih dahulu harus memiliki dokumen kapal yang diterbitkan

Syahbandar. Ternyata dari tabel diatas kelihatan bahwa untuk mendapatkan IUP dan SPI tidak diterapkan prasyarat pemilikan dokumen kapal yang diterbitkan oleh Kesyahbandaran, tetapi Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Sumatera Barat tanpa dokumen kapal tersebut bisa saja menerbitkan IUP dan SPI. Kondisi ini menyebabkan menurunnya tingkat disiplin dan kesadaran hukum masyarakat, karena dalam fikiran mereka untuk mendapatkan IUP dan SPI tidak lagi memerlukan persyaratan untuk memiliki dokumen kapal terlebih dahulu.

Apa bila kondisi ini kita amati agak lebih dalam lagi diketahui bahwa yang mendorong birokrat untuk melakukan tugas mengabaikan persyaratan yang sudah ditentukan oleh hukum sebelumnya tidak terlepas dari strategi pemerintah selama ini dalam berusaha untuk meningkatkan pemasukan keuangan kepada kas negara/ daerah dengan menggelar sistem target kerja untuk peningkatan pemasukan keuangan. Maka dalam pelaksanaannya pimpinan setiap instansi pemerintah berusaha untuk mencari pemasukan keuangan yang setingg-tingginya, karena mereka berharap kalau bisa melebihi atau setidaknya-tidaknya mencapai target pemasukan yang sudah ditentukan sebelumnya, mereka biasanya dipromosikan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi atau mendapatkan fasilitas lain. Hal ini menyebabkan munculnya egoisme sektoral dari masing-masing instansi yang terlibat langsung dengan tugas-tugas tersebut.

Persoalan ini juga terlihat dalam hal, kapal-kapal yang telah memiliki dokumen yang diterbitkan oleh Syahbandar Teluk Bayur serta SIUP dan SPI yang diterbitkan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan hanya dimiliki dan menjadi arsip diri sendiri masing-masing institusi. Sehingga institusi yang diberikan kewenangan untuk pelaksanaan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan tidak

mempunyai data sebagai informasi awal untuk melakukan penertiban di wilayah laut. Kondisi ini menunjukkan telah terjadi egoisme sektoral yang berlebihan dari birokrasi pelaksana, sehingga kegiatan-kegiatan yang dilakukan hanya mementingkan kebutuhan sektor tanpa mempertimbangkan aspek ketertiban dan keamanan dalam kegiatan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang selanjutnya akan memusingkan masyarakat dalam pengurusan dokumen yang diwajibkan hukum. Kondisi tersebut akan mempunyai implikasi tertentu pula terhadap penanggulangan bila terjadi musibah yang menimpa nelayan di laut.

Dari temuan ini sulit bisa dikatakan bahwa efisiensi birokrasi<sup>42</sup> dari institusi yang mengelola hukum perizinan dan pengamanan terhadap masyarakat nelayan di Sumatera Barat sudah melaksanakan tugas dengan optimal, walaupun mereka mengemukakan bahwa dalam menjalankan tugas sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang ada, tetapi belum, sesuai dengan prinsip birokrasi pada masyarakat modern. Akibatnya hukum perizinan dan pengamanan lebih dirasakan sebagai tuntutan kewajiban dari pada perlindungan hak-hak masyarakat nelayan.

Apabila kondisi ini berjalan terus menerus dan berkepanjangan akan memberikan implikasi negatif kepada tingkat keteraturan dan ketertiban masyarakat dalam melakukan usaha mereka. Karena usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sangat ditentukan oleh kemampuan hukum untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan masyarakatnya.

Dari data empiris diatas, terlihat bahwa keberhasilan dan kegagalan dari bekerjanya hukum tidak hanya bisa dibebankan kesahahan kepada kurang kesadaran hukum masyarakat nelayan saja, tetapi juga harus dilihat bekerjanya

---

<sup>42</sup> Menurut Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer, *Birokrasi Dalam masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta 1987, hal : 9-12, mengemukakan ada 4 syarat efisiensi Birokrasi yaitu : Profesionalisme; Koordinatif dalam hirarkhi kewenangan; Disiplin dengan sistem peraturan; dan hubungan yang tidak bersifat pribadi.

hukum dari di luar sektor masyarakatnya yaitu dari aspek hukum itu sendiri dan birokrasi pelaksanaannya. Menurut Seidman<sup>43</sup> berkaitan dengan masalah pentaatan hukum oleh masyarakat sesungguhnya tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang berdiri sendiri. Ia sesungguhnya merupakan persoalan yang kompleks dan untuk itu disini ia lebih baik diterima sebagai suatu proses yang melibatkan bekerjanya berbagai faktor dan kekuatan.

d. Inkonsistensi Aturan

Pemberlakuan hukum perizinan terhadap masyarakat nelayan dalam kegiatan usahanya adalah merupakan upaya preventif dalam rangka memberikan perlindungan hukum oleh pemerintah. Birokrasi sebagai pelaksana penerbitan perizinan akan selalu berdasarkan kepada aturan hukum yang mengaturnya. Pengaturan hukum tersebut secara hirarkhi terdiri dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan atau Surat Keputusan Kepala Daerah.

Mengacu kepada aturan tersebut ditemui beberapa ketentuan hukum yang tidak konsisten, diantaranya berkenaan dengan :

1. Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP), dari pasal-pasal ketentuan hukum yang mengatur ada yang mewajibkan untuk memiliki IUP adalah “setiap Perusahaan Perikanan”<sup>44</sup> tetapi juga ada dalam aturan yang menyebutkan Izin Usaha Perikanan diberikan kepada “Setiap orang atau Badan Hukum”.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>. Seidman, dalam Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1977, hal : 170.

<sup>44</sup>. Lihat Pasal 6 Ayat (1) PP No. 15 tahun 1990, Pasal 1 Angka 5 PP No. 141 tahun 2000 dan Pasal 1 huruf n dan Pasal 4 Ayat (1) Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 22 tahun 1999.

<sup>45</sup>. Lihat Pasal 10 Ayat (1) UU No. 9 tahun 1985 dan Pasal 3 Ayat (2) Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 22 tahun 1999



2. Penerbitan Surat Penangkapan Ikan (SPI) diwajibkan kepada “setiap kapal”<sup>46</sup>

Namun bila penerbitan SPI yang diwajibkan kepada setiap kapal, hal ini juga akan mustahil terlaksana, karena secara prosedur penerbitannya harus berdasarkan adanya terlebih dahulu Surat Ukur. Penerbitan “Surat Ukur” terhadap kapal yang ditentukan oleh Pasal 4 Ayat (3) Keputusan Dirjen Perhubungan Laut No. : UM.48/20/7-93 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Perhubungan No : KM.82 tahun 1991 sebagai landasan hukum untuk menerbitkan Surat ukur Kapal oleh Syahbandar. Dari ketentuan ini dinyatakan bahwa “Surat Ukur” hanya diperuntukkan kepada kapal dengan ukuran > 7 GT. Tetapi pelaksanaannya di daerah menciptakan ketentuan tidak konsisten dengan Keputusan Menteri Perhubungan tersebut, pelaksanaan di Sumatera Barat dimana Pasal 3 Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Sumatera Barat No. SK.188.341-42-1993 dan Pasal 5 Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Sumatera Barat No. 22 tahun 1999 yang mewajibkan kepada semua ukuran kapal.

3. Ketidak-konsistenan aturan lainnya ditemukan berkenaan dengan penentuan wilayah pengelolaan perikanan. Menurut Keputusan Menteri No. 45 tahun 2000 Pasal 3 Ayat (1) yang menyatakan : Setiap perusahaan perikanan yang melakukan kegiatan usaha di wilayah pengelolaan perikanan wajib memiliki IUP.<sup>47</sup> Wilayah pengelolaan perikanan disebutkan dengan nama lokasi

---

<sup>46</sup>. Lihat Pasal 1 Angka 10 PP No. 15 tahun 1990, Pasal 1 Angka 10 PP No. 141 tahun 2000. Pasal 2 huruf c Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan No. 45 tahun 2000 dan Pasal 1 huruf o Keputusan Gubernur No. 22 tahun 1999, menyatakan bahwa SPI adalah surat yang harus dimiliki setiap kapal perikanan brbendera Indonesia untuk melakukan penangkapan ikan di perairan Indonesia dan atau ZEEI dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan IUP.

<sup>47</sup>. Lihat Pasal 3 Ayat (1) Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan No. 45 tahun 2000 tentang Perizinan Perikanan.

(9 kelompok nama) yaitu, perairan<sup>48</sup> : Selatan Malaka; Laut Natuna dan Selat Maluku; Laut Jawa dan Selat Malaka; Laut Plores dan Selat Makasaar; Laut Banda; Laut Maluku, Perairan Teluk Tomini dan Laut Seram; Perairan Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik; Perairan Laut Arafuran; dan Perairan Samudera Hindia. Ternyata isi ketentuan Pasal 3 Ayat (2) Keputusan Menteri Eksplorasi Laut No. 45 tahun 2000 ini, tidak konsisten pula bila dihubungkan dengan ketentuan hukum yang berada di atasnya, yaitu dengan UU No. 9 tahun 1985 pada Pasal 2 nya dan PP No. 15 tahun 1990 pada Pasal 3 Ayat (3)nya. Dimana kedua ketentuan terakhir ini dalam pasal-pasal yang dikemukakan menyatakan bahwa “wilayah perikanan Republik Indonesia” meliputi :

- a. *Perairan Indonesia;*
- b. *Sungai, Waduk, Danau, Rawa dan genangan air lainnya dalam wilayah RI.*
- c. *ZEEI*

Pasal 3 Ayat (2) Keputusan Menteri tersebut juga tidak konsisten bila dihubungkan dengan UU No. 6 tahun 1996 tentang Teritorial yang menyatakan<sup>49</sup>: Wilayah perairan Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan dan perairan pedalaman.

### **C. Perilaku Dominan Masyarakat Nelayan dalam Menyikapi Setiap Masalah yang Dihadapi Dalam Usaha Penangkapan Ikan.**

#### **1. Perilaku Dalam Wujud Solidaritas**

Menurut Miftah Toha, Prilaku manusia muncul karena dirangsang oleh keinginan untuk mencapai tujuan, sehingga perilaku itu adalah rangkaian aktivitas-aktivitas atau kegiatan. Perilaku seseorang dapat dikaji dari saling ketergantungan

---

<sup>48</sup>. Ibid, Pasal 3 Ayat (2)

<sup>49</sup>. Lihat Pasal 3 Ayat (1) UU No. 6 tahun 1996 tentang Teritorial.

dari beberapa unsur yang merupakan satu lingkaran, unsur itu terdiri dari motivasi dan tujuan. Termotivasinya seseorang untuk melakukan sesuatu sangat tergantung kepada dorongan motivasi itu sendiri, dari dorongan inilah seseorang berperilaku, yang dapat mengendalikan dan memelihara arah kegiatan yang harus ditempuh orang tersebut. Sedangkan tujuan adalah ujung akhir dari lingkaran motivasi yang mengundang semua kegiatan untuk mencapai tujuan yang diinginkannya.<sup>50</sup>

Masyarakat selalu berkembang sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan masyarakat tersebut akan mempunyai tuntutan terhadap tatanan hukum yang diharapkan mampu mengatur ketertiban dan keamanan masyarakat yang akhirnya terciptalah keadilan dalam masyarakat sebagai tujuan akhir dari sebuah hukum. Namun realitas sosial masih menunjukkan bahwa tuntutan masyarakat akan hukum ternyata hukum tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat dalam arti yang lebih luas. Sehingga tidak jarang kita menemui jalan keluar yang tercipta dalam masyarakat, yaitu masyarakat melakukan penafsiran-penafsiran terhadap hukum dan tidak jarang pula masyarakat menciptakan hukum sendiri untuk mereka.

Dalam berbagai literatur hukum diketahui bahwa lahirnya pemikiran tentang hukum tidak dapat dipisahkan dari kondisi dan situasi yang melingkupi masyarakat yang bersangkutan sesuai dengan zamannya. Mungkin saja teori hukum tertentu sangat ideal untuk dibangun dan diterapkan, namun pada waktu dan kondisi tertentu tidak bisa diterapkan. Munculnya konsep-konsep hukum modern seperti *rule of law* yang diagung-agungkan di negara kelahirannya juga akan terbentur untuk diterapkan, walaupun demikian kelahiran teori-teori hukum modern akan banyak memberikan sumbangan kearah perbaikan dalam rangka penciptaan, penerapan atau penegakan hukum yang adil dan bijaksana.

---

<sup>50</sup>. Miftah Thoha, Op Cit, hal : 180.

Eugen Ehrlich yang terkenal dengan konsepnya dengan hukum yang hidup (*living law*) menyatakan bahwa hukum tidak dijumpai dalam perundang-undangan, dalam putusan hakim, melainkan di dalam putusan masyarakat itu sendiri.<sup>51</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum mempunyai daya terap sangat tergantung dengan kekuatan sosial dalam hal proses pembentukan, penerapan dan penegakan hukum itu sendiri.

Meskipun penegakan hukum sebagai instrumen untuk menghasilkan suatu bentuk perilaku masyarakat sebagaimana dikehendaki sudah tercantum sebagai ide dalam setiap hukum modern seperti yang dikemukakan oleh Roscoe Pound yang berpendapat bahwa hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga sosial yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, dan tugas ilmu hukum adalah memperkembangkan dengan mana kebutuhan-kebutuhan sosial dapat dipenuhi secara maksimal. Ajaran Roscoe Pound terkenal dengan "*law as tool of social engenering*" Selanjutnya dia menganjurkan untuk mempelajari sebagai suatu proses (*law in action*) yang dibedakannya dengan hukum tertulis (*law in books*). Perbedaan ini dapat diterapkan pada seluruh bidang hukum baik hukum materil maupun hukum acara. Ajarannya tersebut menonjolkannya kepada apakah hukum yang diterapkan sesuai dengan pola-pola perikelakuan. Ajaran tersebut dapat diperluas lagi sehingga juga mencakup masalah-masalah keputusan-keputusan pengadilan serta pelaksanaannya, juga antara izin suatu peraturan dengan efek-efeknya yang nyata.<sup>52</sup> Dengan demikian hukum tidak bisa dipisahkan dengan masyarakatnya, karena hukum merupakan sarana bagi masyarakat untuk

---

<sup>51</sup>. Satjipto Rahardjo, Op Cit, hal : 20

<sup>52</sup>. Ronny Hanitijo, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, (edisi II), Alumni, Bandung, 1984, hal : 21.

mendapatkan ketertiban dan keamanan, dengan memperhatikan masyarakat dalam bentuk perilakunya baik dari segi positif maupun negatif terhadap aturan-aturan hukum akan dapat diketahui korelasi hukum terhadap perilaku masyarakatnya itu.

Bila konsep berfikir diatas dikaitkan dengan hukum, dalam kaitan ini Sorjono Soekanto mengemukakan,<sup>53</sup> bahwa perikelakuan manusia pada dasarnya adalah sesuai dengan hukum, oleh karena manusia mempunyai hasrat yang kuat untuk hidup teratur dan konsisten. Kecuali ada pengaruh faktor-faktor ekstern, seperti misalnyan kekuasaan dari pihak lain. Sebagai makhluk yang hidup berkelompok, manusia selalu terpengaruh oleh faktor-faktor tersebut.

Didorong oleh keinginan untuk mencapai tujuan agar tetap bisa menjaga hidup teratur dan konsisten tersebut bagi masyarakat nelayan di Sumatera Barat adalah merupakan hal yang sesuai dengan falsafah hidup bermasyarakat sebagai orang *Minangkabau* dalam berusaha, dengan falsafah hidupnya "*ringan samo dijinjang, barek samo dipikua*". (*ringan sama dijinjing, berat sama dipikul*). Artinya manusia menghadapi kenyataan hidup dalam bermasyarakat selalu dibarengi dengan tanggung jawab sosial, maka dalam menghadapi tanggung jawab sosial tersebut baik bobotnya kecil atau besar ditanggulangi secara bersama-sama oleh anggota kelompok masyarakat yang bersangkutan. Sehingga setiap individu yang ada dalam kelompok masyarakat tersebut ikut bertanggung jawab dalam menanggulangi persoalan yang dihadapi itu.

Maka masyarakat nelayan dalam menghadapi ancaman kegiatan berusaha yang dihadapinya, merekapun masing-masingnya mempunyai tanggung jawab untuk ikut menanggulangnya, dan tidak hanya dengan mengandalkan tanggung jawab dari institusi resmi pemerintah yang diberi wewenang untuk itu.

---

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Catatan Tentang Psikologi Hukum*, PT. Citra Asditya Bakti, Bandung, 1993, hal : 29.

Tanggung jawab sosial tersebut terrefleksikan dalam bentuk munculnya perilaku solidaritas yang semakin tinggi dari masyarakat nelayan dalam menghadapi ancaman usaha mereka, baik terhadap ancaman yang muncul dari alam dalam bentuk hanyautnya kapal dibawa badai dan bisa menenggelamkan kapal, maupun ancaman lain dalam bentuk seringnya nelayan lain (luar daerah dan malah juga kapal dari luar negeri) yang sering melakukan penangkapan ikan pada laut pedalaman dengan menggunakan kapal yang berukuran besar, alat tangkap terlarang dicurigai tanpa memiliki izin dari institusi yang berwenang yang mempunyai akibat langsung kepada masyarakat nelayan berupa semakin berkurangnya populasi ikan, maka masyarakat nelayan lokal semakin jauh melaut, biaya semakin tinggi, waktu melaut akan semakin lama dan resiko melaut tentunya akan semakin besar pula. Kondisi ini akan melahirkan perilaku tertentu kepada masyarakat nelayan.

Realitas ditengah-tengah kehidupan masyarakat nelayan ditemukan perilaku yang terrefleksikan dalam bentuk tingginya rasa solidaritas sesama anggotamasyarakat nelayan dalam beberapa bentuk diantaranya :

- a. Tindakan spontan menanggulangi musibah yang dialami nelayan di laut (mencari, menyelematkan nelayan dan menarik kapal ke pantai);
- b. Masyarakat nelayan berusaha untuk membiayai penanggulangan musibah dan bahkan di Air Bangis Kab. Pasaman masyarakat mampu membeli sebuah kapal untuk penanggulangan setiap ancaman pada wilayahnya, kapal tersebut diberi nama "*Tuanku Rao*";
- c. Mampu menangkap kapal dari negara asing yang beroperasi diwilayahnya.

Contoh perilaku dalam bentuk solidaritas disamping dua contoh diatas, juga dapat dikemukakan sebuah prestasi besar dari hasil kerja masyarakat nelayan lokal dengan peralatan sederhana mampu menangkap 2 kapal dengan 32 orang ABK dari 22 buah kapal nelayan Thailand yang sedang menangkap ikan pada perairan pedalaman Indonesia di Air Bangis Kab. Pasaman oleh masyarakat nelayan setempat pada dini hari Senin tanggal 3 September 2001. Saat penelitian beralngsung kaus itu sedang ditangani oleh POLDA Sumatera Barat.

## **2. Perilaku Menyimpang dalam Usaha Penangkapan Ikan**

Perilaku menyimpang bila dikaitkan dengan hukum sering juga disebut dengan perilaku melanggar hukum. Soerjono Soekanto<sup>54</sup> menyebutnya dengan istilah perikelakuan melanggar hukum. Dalam uraiannya dikemukakan bahwa masalah perikelakuan melanggar hukum dapat dikembalikan kepada kegagalan untuk menyesuaikan diri. Setiap manusia pasti akan mengalami kekecewaan, konflik maupun kekhawatiran yang kesemuanya merupakan tekanan-tekanan terhadap dirinya. Untuk mengatasi tekanan tersebut, manusia mempunyai *defence mechanisms* atau mekanisme-mekanisme pertahanan. Apabila mekanisme tersebut diterapkan secara tepat, maka masalah-masalah yang dihadapi manusia akan dapat diatasi.

Tetapi kenyataan dalam hidup manusia, perjalanan *defence mechanisms* atau mekanisme pertahanan tadi tidak selalu berjalan lancar, artinya terdapat gangguan-gangguan pada pribadi orang yang bersangkutan. Gangguan pribadi itu mungkin saja disebabkan karena tekanan-tekanan, kekecewaan, konflik dan kekhawatiran-kekhawatiran yang tidak bisa diatasinya. Gangguan yang dialami ini bisa merupakan sebagai faktor penyebab terjadinya perikelakuan yang melanggar hukum atau perilaku yang menyimpang dari manusia yang bersangkutan.

---

<sup>54</sup>. Soerjono Soekanto, Op Cit, hal : 32.

Bila hal diatas dikaitkan dengan perilaku masyarakat nelayan, maka secara sosiologis dapat dikemukakan bahwa masyarakat nelayan dalam menekuni pekerjaannya di wilayah laut yang penuh dengan berbagai ancaman, justru karena itu mereka mengharapkan adanya perlindungan hukum yang dapat mereka terima sebagai kompensasi dari perizinan yang mereka miliki. Tetapi realitas yang ada seperti yang telah digambarkan pada bagian diatas, menunjukan bahwa dokumen perizinan yang mereka miliki bukanlah sebagai jaminan akan munculnya perlindungan hukum yang akan mereka terima dari birokrasi pelaksana dilapangan. Sehingga lahirlah beberapa persesi yang negatif terhadap hukum perizinan dan pengamanan oleh mereka terutama berkaitan dengan belum adanya upaya penertiban yang optimal dari birokrasi. Para birokrat sendiripun tidak bisa dipersalahkan karena menurut fersinya mereka telah berbuat sesuai dengan prosedural tugas yang ditentukan oleh institusi mereka dalam bekerja. Akibat ini memunculkan suatu kondisi kekecewaan dari anggota masyarakat, dan bahkan bisa saja konflik antara masyarakat nelayan dengan birokrat dilapangan yang ingin menerapkan aturan yang sesungguhnya tidak mempunyai kontribusi positif kepada masyarakat nelayan.

Dipihak lain tanpa adanya penertiban dalam pemanfaatan penangkapan ikan di wilayah laut juga menimbulkan kerugian yang cukup berarti dalam bentuk menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan, karena ketidak tertiban tersebut memunculkan akibat langsung kepada mereka berupa jauhnya wilayah melaut, besarnya biaya yang dikeluarkan dan tingginya resiko yang akan muncul dalam usaha penangkapan ikan. Sehingga kondisi ini memunculkan kekhawatiran-kekhawatiran sendiri dari para masyarakat nelayan terhadap aktivitasnya. Untuk



jangka pendek kemungkinan mereka tidak akan mendapatkan penghasilan dalam pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, untuk jangka panjang kemungkinan besar usaha mereka akan selalu merugi dan bahkan bisa mengakibatkan kebangkrutan dalam berusaha.

Perilaku menyimpang yang muncul dalam usaha penangkapan ikan di wilayah laut adalah :

1. Saling memberi tahu kalau sekiranya ada patroli penertiban di laut. Perilaku ini muncul disebabkan karena kekecewaan mereka terhadap lemahnya penegakan hukum di wilayah laut, maka mereka beranggapan bahwa patroli penertiban yang dilakukan oleh birokrat hanyalah sebagai upaya menutupi kelemahan institusi penegak hukum itu sendiri dalam melakukan tugas pengamanan. Sehingga yang paling mudah dijangkau dengan kegiatan patroli yang ada hanya masyarakat nelayan tradisional karena kapal sebagai alat yang digunakannya sangat sederhana dan mereka tidak akan mungkin mampu lari bila dikejar. Sedangkan untuk melakukan tugas yang lebih penting sesuai dengan fungsinya memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan nasional dari ancaman pencurian ikan dari negara lain dengan alat tangkap terlarang dan menangkap ikan tanpa izin, sering gagal dilakukan karena keterbatasan peralatan dan birokrasi pelaksanaan tugas. Keberhasilan menangkap nelayan semstinya diberikan perlindungan sering dipublikasikan sebagai bukti bahwa penegakan hukum di wilayah laut untuk menertibkan nelayan terlaksana dengan baik. Sebetulnya prioritas utama pengaman di wilayah laut adalah memberikan perlindungan terhadap pencurian ikan oleh negara asing di wilayah laut sebagai yurisdiksi nasional Indonesia.

2. Ada masyarakat nelayan yang berperan sebagai informan / pekerja dari nelayan asing yang melakukan penangkapan ikan di wilayah laut Indonesia malah sampai kelaut pedalaman yang sesungguhnya merupakan areal penangkapan ikan nelayan tradisional. Kegiatan itu mereka lakukan dengan harapan mendapatkan imbalan berupa BBM, Makanan, ikan hasil tangkapan nelayan dari negara asing berupa jenis atau ukuran yang tidak dibutuhkan oleh nelayan asing tersebut. Karena nelayan dari negara asing hanya mengambil jenis ikan dan ukuran tertentu saja sesuai dengan yang dibutuhkan mereka.
3. Adanya masyarakat nelayan yang melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan atau alat terlarang, Hal ini menurut mereka terpaksa dilakukan karena kebutuhan untuk mendapatkan penghasilan demi kelangsungan hidup keluarga di rumah. Dipihak lain juga mereka beralasan bahwa nelayan dari negara asing saja bebas melakukan penangkapan ikan di wilayah kita tanpa izin masa kita sendiri dilarang.<sup>55</sup>

#### **D. Hukum dan Institusi Lain yang Dikenal oleh Masyarakat Nelayan di Sumatera Barat**

##### **1. Aturan dan Pola Pembagian Hasil**

Di Indonesia dalam dunia sistem hukum yang bercorak pluralisme yaitu disamping mengenal hukum tertulis juga mengenal hukum agama dan hukum adat, disamping itu terdapat konsepsi normatif dan kognitif yang dianggap sah, tetapi tidak merupakan sistem manapun. Ketentuan hukum lain yang dimaksudkan disini adalah ketentuan-ketentuan hukum diluar hukum formal yang ada dan bahkan juga tidak termasuk kedalam hukum agama atau hukum adat, tetapi hukum itu ada dan hidup dalam masyarakat. Hukum demikian itu disebut dengan "*unnamed law*".<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>56</sup>. Franz Von Benda-Beckmann, *Changing Legal Pluralisms in Indonesia*, Vith International Symposium Commission on Folk Law Legal Pluralism, Ottawa, Agustus 15 – 18, 1990, hal 11.

*Unnamed law* lahir dari hubungan dan integrasi baik dalam kehidupan desa, institusi birokrasi, antara pedagang atau pengusaha. Aturan-aturan tersebut akan berpengaruh dalam hubungan internal dan eksternal dari orang-orang yang memakai aturan tersebut. Aturan ini timbul dari lingkungan dan integrasi atau dalam bidang semi otonomi yang berkembang akhir-akhir ini, yang secara eksplisit tidak diatur oleh aturan-aturan sistem yang ada.<sup>57</sup>

Bagi masyarakat *Minangkabau*, dalam penataan hidup bermasyarakat disamping mengenal hukum negara, juga mengenal hukum adat dan hukum Islam dalam kehidupannya sehari-hari. Hubungan hukum negara, hukum adat dan agama sudah terjalin dalam kehidupan setiap orang dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Tetapi dalam kegiatan masyarakat nelayan juga dijumpai kaedah hukum yang mirip dengan "*unnamed law*". Kaedah hukum itu terdapat pada pola pembagian hasil dalam usaha penangkapan ikan.

Pembagian hasil usaha penangkapan ikan, antara pemilik, nakoda dan ABK, dengan ketentuan yang unik karena tidak ditemukan dalam bentuk transaksi lainnya, ketentuan tersebut sebagai berikut :

- 1) Sebelum hasil dibagi antara pemilik kapal dan pekerja (Nakoda, KKM dan ABK), terlebih dahulu harga penjualan ikan dikurangi dengan :
  - a. Biaya operasional (BBM, pelumas, bahan makanan selama melaut) yang tanggulangi sebelumnya oleh pemilik.
  - b. Pengeluaran biaya dalam bentuk pemotongan pada saat di TPI, dengan perincian prosentase diambilkan dari harga penjualan, sebagai berikut :
    - Pemilik 7 %
    - Agen 5 %

---

<sup>57</sup>. Ibid hal : 11-13.

- Iuran Koperasi 1 %
- Dana Sosial 0,5 %
- TPI 1 %

2) Setelah itu, baru hasil bersih dibagi dua :

- ½ bagian untuk pemilik kapal
- ½ bagian untuk (Nakoda, KKM dan ABK)

Pembagian hasil untuk (Nakoda, KKM dan ABK), cara pembagiannya dengan ketentuan :

- Nakoda mendapatkan 2 bagian;
- KKM mendapatkan 1 ¾ bagian;
- ABK mendapatkan bagian, setelah dikurangi dengan bagian untuk Nakoda dan KKM. Maka pembagian untuk masing-masing ABK mendapatkan 1 bagian dari jumlah yang tersisa tersebut.

Dari sistem pembagian hasil tersebut diketahui pula bahwa biaya dalam bentuk pemotongan pada TPI didasarkan kepada kesepakatan antara pemilik kapal dengan pihak TPI tetapi diterima oleh Nakoda, KKM dan ABK.

## 2. *Tuo Pawang* sebagai Institusi Informal

Bila hukum perizinan dan pengamanan di lihat dari fungsi hukum dalam pembangunan, maka hukum perzinan dan pengamanan terhadap nelayan dapat dilihat dari sudut pandang, hukum sebagai alat atau sarana (*tool*) yang berperan untuk menunjang pembangunan agar berjalan dengan teratur, tertib dan lancar.

Mengenai fungsi hukum sebagai alat atau sarana (*tool*) dalam pembangunan dikenal dua konsep yaitu sebagai *law as a tool of social control* dalam arti bahwa hukum hanya berperan sebagai sarana untuk mempertahankan stabilitas dalam masyarakat. Tetapi menurut Roscoe Pound fungsi hukum lebih dari itu, juga

merupakan *a tool social engineering*, yaitu merupakan alat atau sarana pembaharuan masyarakat. Menurut Mochtar Kusumaatmadja hukum sebagai sarana pembaharuan berupa peraturan-peraturan hukum yang berfungsi sebagai sarana pengatur dalam menyalurkan kegiatan-kegiatan masyarakat kearah yang dikehendaki oleh pembangunan.<sup>58</sup>

Menurut Michael Hager,<sup>59</sup> fungsi hukum sebagai sarana pembangunan berlaku dalam tiga sektor, yaitu :

- a. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)
- b. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*)
- c. Hukum sebagai katalisator.

Hukum sebagai sarana penertib ialah hukum yang mampu menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan penyelesaian sengketa yang mungkin dilakukan melalui suatu hukum acara yang baik. Sehingga dapat diletakkan suatu dasar hukum bagi penggunaan kekuasaan. Hukum dapat juga berfungsi untuk menjaga keseimbangan dan keserasian antara kepentingan negara dengan kepentingan umum dan kepentingan perseorangan. Dalam fungsi hukum sebagai katalisator yaitu hukum membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif dibidang profesi hukum.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dalam pembangunannya termasuk pembangunan hukumnya sendiri sedang terjadi proses perubahan pula. Maka untuk mengamati bekerjanya hukum dilihat dari sudut proses apa yang dikerjakan oleh lembaga-lembaga hukum. Berkaitan dengan ini Lawrence

---

<sup>58</sup>. Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989, hal : 35.

<sup>59</sup>. Ibid, hal 36.

Friedman,<sup>60</sup> berpendapat bahwa setiap sistem hukum didalamnya selalu terdapat tiga unsur sebagai “*element of legal system*”, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Friedman menggambarkan ketiga elemen sistem hukum diibaratkan sebagai sebuah perumpamaan, yaitu struktur hukum diibaratkan sebagai sebuah mesin. Substansi hukum adalah apa yang dihasilkan atau apa yang dikerjakan oleh hukum itu. Sedangkan budaya hukum adalah sebagai komponen bahan bakar yang akan menentukan hidup atau matinya mesin tersebut. Demikian penting dan strategisnya budaya hukum, maka budaya hukum berfungsi sebagai jiwa yang akan menghidupkan mekanisme hukum.

Dengan melihat hukum sebagai suatu proses dimungkinkan untuk memberikan penekanan kepada faktor di luar hukum yaitu faktor budaya hukum atau nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat yang akan mengisi kekurangan-kekurangan dan penyalahgunaan proses hukum dan sistem hukum, hal inilah yang menyebabkan bahwa kultur hukum itu dikatakan sebagai bensinya motor keadilan.

Mengenai kultur hukum di Indonesia Daniel S. Lev menguraikan bahwa kultur hukum itu ke dalam nilai-nilai hukum prosedural dan nilai-nilai hukum substantif. Nilai-nilai hukum prosedural mempersoalkan tentang cara-cara pengaturan masyarakat dan manajemen konflik. Komponen substantif dari hukum itu terdiri dari asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber dalam masyarakat, apa yang dianggap adil atau tidak oleh masyarakat dan sebagainya.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>. Satjipto Raharjo, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1976, hal : 142.

<sup>61</sup>. Daniel S. Lev, dalam Satjipto Raharjo, *Ibid*, hal : 87

Persoalan nilai-nilai merupakan persoalan dalam masyarakat negara yang sedang berkembang, hal itu muncul karena terjadinya importasi dari suatu sistem hukum yang tidak berasal dan tumbuh dalam masyarakat itu sendiri, tentu hal ini memudahkan terjadinya ketidak cocokan antara nilai yang terjadi dalam hukum impor dengan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan. Bila hal ini kita kaitkan dengan lemahnya penegakan hukum perizinan dan pengamanan di wilayah laut khususnya di Sumatera Barat seperti yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu memang ada benarnya. Karena selama ini keberadaan lembaga informal yang bisa dijadikan sebagai perpanjangan tangan oleh lembaga formal dalam usaha penegakan hukum bagi masyarakat nelayan tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Misalnya pemanfaatan lembaga *Tuo Pawang* yang tertinggalkan selama ini.

Dalam kelompok masyarakat nelayan di Sumatera Barat *Tuo Pawang* adalah orang yang dituakan dalam kepemimpinan masyarakat nelayan yang ada pada masing-masing *nagari* yang merupakan daerah nelayan.

*Tuo Pawang* dipilih bersama secara demokratis oleh masyarakat nelayan di *nagari* setempat. Yang bisa dijadikan calon yang akan dipilih harus memenuhi beberapa kriteria sebagai persyaratan yang sudah berlaku secara turun temurun berdasarkan kepada prinsip keagamaan dan adat, seperti : baliq berakal, sehat jasmani dan rohani, menjalankan syariat agama, berbudi luhur, jujur, adil dan mempunyai pengetahuan khusus dalam hal kenelayanan serta menjunjung tinggi nilai-nilai adat. Sehingga dengan syarat ini memberikan dampak kepada pola kepemimpinannya, biasanya siapapun yang dipilih sesuai dengan kriteria ini akan disegani dan dihormati oleh seluruh anggotanya.

Dalam merumuskan aturan dan menjatuhkan sanksi terhadap yang melakukan pelanggaran dilakukan secara demokratis / bermusyawarah dan toleransi untuk mencapai keadilan. Hal ini merupakan prinsip bagi masyarakat Minangkabau di Sumatera Barat, sikap menang sendiri dan otoriter sangat dicela dan tidak dapat diterima oleh masyarakat. Musyawarah dan toleransi pada gilirannya melahirkan kesepakatan (mufakat) yang akan dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan secara bersama. Masyarakat Minangkabau sering digambarkan sebagai suatu masyarakat yang egalitas, artinya mereka memandang bahwa pada dasarnya setiap manusia adalah sama dan pimpinan adalah pelaksana atas kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat. Seperti yang terungkap di dalam pepatah "*tagak samo tinggi, duduak samo rendah*" atau berdiri sama tinggi, duduk sama rendah. Keberadaan pimpinan itu dihormati tetapi dia tetap merupakan unsur dari warga masyarakat, statusnya sebagai pemimpin hanya sebagai orang yang "*didahulukan selangkah dan ditinggikan seranting*". Artinya pimpinan itu bukanlah status yang istimewa dan luar biasa tetapi menjalankan kepercayaan masyarakat sehingga dia dalam memimpin hanya mempunyai status sebagai individu yang dituakan untuk memimpin oleh karena itu dia didahulukan selangkah dan ditinggikan seranting dari anggota masyarakat lainnya. Hal ini merupakan perwujudan falsafah hidup mereka bahwa pada hakikatnya masing-masing individu dalam masyarakat adalah sama yaitu sama-sama sebagai makhluk Allah.

Dari gambaran diatas dapat dikemukakan bahwa keputusan yang dihasilkan oleh *Tuo Pawang* berdasarkan demokratis / bermusyawarah dan toleransi biasanya dipatuhi oleh masyarakat nelayan, tentu peran ini akan efektif sebagai perpanjangan tangan lembaga / institusi yang mempunyai kaitan langsung dengan kegiatan masyarakat nelayan di Sumatera Barat.



Tetapi pada saat sekarang institusi ini sudah punah, sebagai akibat dari perubahan struktur kepemimpinan masyarakat daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Desa dan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah yang bersifat seragam atau uniform dan sentralistik Walaupun pada saat sekarang secara institusional *Tuo Pawang* sudah punah, namun pola penyelesaian persoalan-persoalan yang muncul dari masyarakat nelayan lokal pemecahannya masih tetap dijiwai dan disemangati oleh cara-cara kepemimpinan *Tuo Pawang*. Misalnya dalam penanggulangan setiap konflik yang terjadi dalam dinamika hubungan masyarakat nelayan, penanggulangan musibah dalam kegiatan usaha penangkapan ikan dan kegiatan soaial lainnya yang mereka hadapi.

## BAB V

### KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG KELAUTAN TENTANG HUKUM PERIZINAN DAN PENGAMANAN DALAM USAHA PENANGKAPAN IKAN PADA OTONOMI DAERAH DI SUMATERA BARAT

#### A. Otonomi Daerah Bidang Kelautan Sebagai Kebijakan Publik

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelago state*) yang begitu luas, disamping itu juga memiliki keberagaman suku dan kebudayaan. Dengan kondisi demikian itu jelas membawa implikasi bagi terciptanya berbagai masalah yang mendasar, karena tiap-tiap daerah memiliki permasalahan yang berbeda satu sama lain. Kenyataan ini memerlukan pendekatan yang strategis dan kebijakan yang berbeda pula untuk menghadapinya. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan diperlukan pendekatan yang sesuai dengan kondisi permasalahan daerah masing-masing<sup>1</sup>.

Berpedoman kepada pengalaman ketatanegaraan selama ini, kebijakan yang bersifat "*top down*" dengan berbagai latar belakang penyebabnya banyak yang tidak sesuai dengan kondisi di daerah. Akibatnya kebijakan otonomi daerah yang bersifat "*top down*" tersebut tidak membuahkan hasil yang diharapkan, tetapi malah menimbulkan kekecewaan bagi masyarakat di daerah, akhirnya memunculkan berbagai tuntutan oleh masyarakat daerah kepada pemerintahan pusat, agar pemerintahan pusat bisa lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat di daerah yang secara potensial kaya dengan sumber kekayaan alam di daerahnya namun tidak bisa meningkatkan kesejahteraan mereka. Malah yang terjadi sumber kekayaan alam yang ada di daerah hanya dinikmati oleh segelintir atau kelompok orang tertentu saja.

---

<sup>1</sup>. Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai Lembaga Ilmu Pengetahuan Kab. Kutai Kalimantan Timur*, ttt, 139.

Salah satu cara mengatasi kemacetan dan ketidaksesuaian antara kebijakan yang diputuskan dari pusat dengan kondisi daerah, adalah dengan melahirkan kebijakan yang mendasar dan sesuai dengan keadaan saat ini yaitu otonomi daerah, sebagaimana yang telah dituangkan di dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 tahun 1974 yang dinilai sebagai pemberian otonomi yang bersifat "*top down*" tadi.

Sebagaimana kita ketahui bahwa kebijakan pembangunan nasional sebelumnya pemerintah menempuh jalan dengan menggerakkan roda pembangunan meningkatkan investasi sebesar-besarnya melalui kegiatan industri sebagai sektor utama. Sektor industri disini diupayakan sedapat mungkin ditopang oleh sektor lainnya terutama sektor pertanian, sehingga mekanisme struktur ekonomi akan tumbuh dengan kuat dan dapat memberikan dampak positif yang luas bagi kesejahteraan penduduk. Namun apa yang diupayakan tersebut dalam perjalanannya tidaklah sesuai dengan apa yang diharapkan, dimana sektor industri lebih berorientasi kepada bahan baku yang bersubstitusi impor, atau dengan kata lain tidak berbasis kepada potensi riil yang ada.

Jadi dapatlah dimaklumi dan dipahami, bila pertumbuhan yang pernah dicapai sampai pada tingkat yang tinggi ternyata hanya sesuatu yang bersifat semu, karena pada dasarnya tidak mempunyai pondasi yang kuat bagi keberlanjutannya. Hal ini telah dibuktikan dimana pada saat krisis ekonomi terjadi bahkan sampai saat sekarang sektor industri merupakan sektor yang paling terpuruk dan tidak mampu secara cepat untuk pulih ke kondisi sedia kala.

Dari perjalanan diatas banyak hal yang dapat kita tarik dari hikmah krisis ekonomi yang terjadi. Salah satunya adalah betapa pentingnya memposisikan struktur ekonomi atas dasar potensi riil yang dimiliki. Potensi riil disini tentu tidak lagi dengan

hanya berorientasikan pada apa yang terdapat di daratan (*continental*) saja tetapi juga pada kelautan yang sesungguhnya jauh lebih kaya dalam hal sumber daya yang dimiliki.

Bila kita amati secara empiris tentang pelaksanaan azas desentralisasi pada waktu berlakunya UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pembangunan bagi negara kepulauan ini dibagi dalam empat wilayah pembangunan utama, yang mencakup sepuluh wilayah pembangunan ekonomi, dan setiap wilayah pembangunan dibagi lagi menjadi sub-sub wilayah pembangunan. Banyak kritik yang muncul dari kebijakan ini, kritik utama yang mengemuka adalah bahwa model pendekatan yang demikian terlalu menitik beratkan kepada peranan pemerintah pusat. Akibatnya makna otonomi daerah menjadi semu, bergantung kepada pusat dan tidak mendorong partisipasi serta pemberdayaan masyarakat. Pemerintah pusat tidak memperlihatkan umpan balik dari bawah dan aspirasi daerah. Realitas yang tampak adalah perencanaan pembangunan nasional tidak mengintegrasikan perencanaan lokal, bahkan bertentangan. Karena perencanaan nasional bersifat umum, seragam dan sloganistik, sebaliknya perencanaan lokal sesuai dengan prinsip otonomi daerah seharusnya bersifat khusus dan realistis.<sup>2</sup>

Paradigma pembangunan wilayah yang memusatkan pembangunan pada daerah-daerah pertumbuhan ala Orde Baru seperti yang telah dikemukakan diatas harus ditinggalkan. Prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab menurut UU No. 22 tahun 1999 berikut aturan pelaksanaannya yang diinginkan oleh masyarakat di daerah sebagai wujud obsesi adalah merubah prinsip paradigma sentralisasi semu ke paradigma desentralisasi riil. Paling tidak cita-cita itu tercermin pada sisi dan substansi yang tertuang dalam tataran konsideran undang-undang ini.

---

<sup>2</sup> Edi Santosa, *Aspek Pemberdayaan Masyarakat Pantai Dalam Konteks Otonomi Wilayah Laut*, Makalah pada Seminar Nasional Tantangan Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum UNDIP, 8 Juli 2000, hal : 1.

Melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih populer disebut dengan undang-undang otonomi daerah, ternyata melahirkan kebijakan baru dalam menggerakkan roda pembangunan nasional yaitu menjadikan bidang kelautan yang mengandung berbagai sumber kekayaan alam sebagai potensi riil yang dijadikan tumpuan harapan bangsa Indonesia. Harapan ini didasarkan kepada kenyataan bahwa dua pertiga dari wilayah Republik Indonesia berupa laut dan kaya dengan sumber kekayaan alam.

Kita sadari bahwa wilayah laut dan pesisir mengandung potensi pembangunan yang sangat besar dan beragam, di Sumatera Barat misalnya sumber daya kelautan merupakan potensi yang cukup besar yang bisa dimanfaatkan untuk menggerakkan pembangunan dan meningkatkan pendapatan masyarakatnya, karena propinsi ini mempunyai kawasan laut termasuk ZEEI sekitar 186.580 km<sup>2</sup> dengan garis pantai sepanjang 375 km mulai dari Kabupaten Pasaman sampai Kabupaten Pesisir Selatan dan jika dimasukkan garis pantai Kabupaten Kepulauan Mentawai maka panjangnya 2.420 km.<sup>3</sup> Potensi sumber daya laut tersebut meliputi antara lain sumber daya yang dapat diperbaharui (*renewable resources*) seperti ikan, udang, mangrove (hutan bakau), terumbu karang, padang lamun dan rumput laut, sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable resources*) seperti mineral dan bahan tambang yang sampai saat ini belum termanfaatkan secara optimal karena berbagai keterbatasan baik untuk eksplorasi maupun untuk eksploitasi. Disamping itu juga terdapat energi kelautan dan wisata bahari yang mempunyai nilai jual yang cukup tinggi. Maka bagi Sumatera Barat kebijakan publik bidang kelautan dan perikanan mempunyai prospek yang cerah, selain itu juga harus diyakini bahwa laut dapat berfungsi dominan sebagai media pemersatu dan perekat integrasi nasional.

---

<sup>3</sup>. Program Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat 2001-2005, hal : 31.

Dengan diserahkannya sebagian urusan pengelolaan wilayah laut kepada Pemerintah Propinsi dan Kabupaten / Kota, maka paradigma pengelolaan laut selain merupakan kewenangan baru bagi pemerintahan Propinsi dan Kabupaten / Kota juga sekaligus merupakan kewajiban yang harus dipenuhinya, sehingga mau tidak mau pemerintahan di daerah harus mempersiapkan segala instrumen yang dibutuhkan oleh kebijakan publik bidang kelautan ini.

Dalam gerak langkah awal perjalanannya kebijakan otonomi daerah yang baru ini banyak menarik perhatian berbagai pihak untuk mendiskusikannya dan malah menimbulkan pertentangan yang begitu intensif bahkan sampai-sampai memasuki tataran yang kontroversial. Kenapa kondisi seperti itu terjadi, sebetulnya disebabkan oleh dua hal, yaitu<sup>4</sup>: *Pertama*, misi perubahan yang dibawa oleh UU Otonomi Daerah ini sangat besar. *Mission* Otonomi Daerah yang dicanangkan melalui UU No.22 tahun 1999 adalah untuk penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi baik ditingkat lokal maupun ditingkat nasional, pengembalian martabat dalam rangka pengembalian harga diri masyarakat daerah yang sudah demikian lama dimarginalkan. Akibatnya kekuasaan yang hegemonistik yang dinikmati oleh pemerintahan dan masyarakat di Jakarta menjadi terganggu. Kekuasaan yang demikian besarnya oleh pemerintahan pusat harus dibagi dengan masyarakat di daerah. Tentu saja hal ini tidak mudah dilepaskan oleh kelompok yang berkepentingan dengan kekuasaan yang sentralistik tersebut.

*Kedua*, begitu kebijakan ini dicanangkan tiba-tiba banyak orang yang memperdebatkannya. Sangat disayangkan bahwa komentar yang muncul dari kelompok yang kontra dengan otonomi daerah, dengan argumen bahwa otonomi

---

<sup>4</sup>. Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2002, hal : vii – viii.

daerah selalu dikaitkan dengan seberapa besar uang yang dimobilisasi oleh daerah, berapa besarnya PAD yang dimiliki daerah. Menurut pihak yang pro otonomi daerah uang memang menentukan setiap penyelenggara sesuatu urusan, akan tetapi bukan itu yang paling utama dalam otonomi daerah. Sebetulnya kata kunci otonomi daerah adalah “*kewenangan*” seberapa besarkah kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam mengintensifkan, dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan mengimplementasikannya.

Inti dari kebijakan publik tentang otonomi daerah dilihat dari perspektif tujuan hukum sebenarnya otonomi daerah adalah suatu pemberian landasan hukum sebagai proses pemberdayaan masyarakat. Menurut Esmi Warassih<sup>5</sup> proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Menurut para responden,<sup>6</sup> selama ini pemberdayaan masyarakat tidak mampu dilaksanakan secara merata oleh pemerintahan yang sentralistik, tentu dengan dipilih dan ditetapkannya otonomi daerah merupakan alternatif yang tepat sebagai proses pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat dapat terlaksana tentunya dengan partisipasi masyarakat secara aktif sebagai kebutuhan nasional guna menyelesaikan dan memecahkan persoalan-persoalan yang sedang dihadapi oleh bangsa dan negara Indonesia.

---

<sup>5</sup>. Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14 April 2001, hal : 34.

<sup>6</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan kebijakan publik tentunya otonomi daerah harus dilihat dari segi proses kebijakan publik. Menurut Fadillah Putra<sup>7</sup> proses kebijakan publik meliputi tiga tahap, yaitu tahap formulasi, tahap implementasi dan tahap evaluasi kebijakan publik. Langkah awal kebijakan publik adalah tahap Formulasi yang merupakan awal dari proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya apa yang terjadi pada kebijakan publik sangat ditentukan oleh langkah awal ini. Yang harus diingat pula dalam tahap formulasi, bahwa kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi kepada implementasi dan evaluasi<sup>8</sup> Selanjutnya dijelaskan sering kali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Pada hal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut.

## **B. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah Bidang Kelautan**

Dalam rangka menyelenggarakan amanat konstitusional seperti yang tertuang di dalam Pasal 18 UUD 45 yang perlu mendapatkan perhatian adalah Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 yang menyatakan bahwa “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari pasal tersebut tersirat makna bahwa tujuan umum pengelolaan sumber daya alam, termasuk pengelolaan pemanfaatan sumber daya ikan di laut dilaksanakan secara optimal bagi kepentingan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini juga

---

<sup>7</sup>. Fadillah Putra, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI) Yogyakarta, 2001, hal : 49 –113.

<sup>8</sup>. Ibid, hal : 50.



telah ditegaskan di dalam TAP MPR RI No. XV/MPR/1998, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal itulah yang ingin dilaksanakan melalui otonomi daerah, oleh karena itu sangat diperlukan upaya untuk mendorong dan memperdayakan sumber daya manusia / aparat daerah untuk lebih memacu sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah. Disisi lain esensi otonomi daerah sebagaimana tertuang di dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah tersebut juga mengisyaratkan bahwa sumber daya alam penting untuk dikelola secara optimal dan berkelanjutan dalam rangka pembangunan daerah termasuk peningkatan pengelolaan sumber daya alam laut dan keanekaragaman hayatinya yang ada di daerah untuk lebih ditingkatkan pengelolaannya secara terpadu dan serasi sebagai satu kesatuan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat yang selama ini termarginalkan tersebut.

Oleh karena itu pada saat sekarang wilayah laut juga merupakan harapan hari ini sesuai dengan kondisi ekonomi Indonesia yang ada bahwa aspek kelautan di Indonesia merupakan hal yang relatif potensial untuk dikembangkan, sehingga untuk pembangunannya diperlukan penanganan yang multi sektor sesuai dengan kewenangan yang ada di pemerintah daerah otonom yang bersangkutan. Di samping itu wilayah laut Indonesia adalah juga tepat untuk ditempatkan sebagai harapan dimasa datang dengan mengoptimasikan pemanfaatan dan pengelolaannya guna peningkatan kesejahteraan bangsa Indonesia terutama yang tinggal di pedesaan / pantai.

Dengan terbentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan untuk menjadikan sektor perikanan laut sebagai motor penggerak pembangunan. Pemilihan topik ini tentu bukan dengan tanpa alasan yang jelas. Karena sektor perikanan dalam konteks kontribusi terhadap pembangunan ekonomi nasional sebagai Produk Domestik Bruto (PDB), selama ini walaupun masih relatif kecil tetapi memiliki kecenderungan yang terus meningkat. Oleh karena itu keputusan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam menempatkan sektor perikanan sebagai penggerak pembangunan. Sektor perikanan menjadi relevan, terutama hal ini berkaitan dengan upaya pemerintah mencari solusi terhadap krisis ekonomi yang berkepanjangan sekaligus dalam upaya menghadapi era ekonomi global.

Dari aspek sektor ekonomi riil, pada dasarnya kita dituntut untuk mencari dan mewujudkan pertumbuhan ekonomi baru yang berkesinambungan. Teori perdagangan bebas pada abad 21 juga mengisyaratkan bahwa pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan dari suatu bangsa hanya dapat diwujudkan jika bangsa tersebut dapat menciptakan sumber pertumbuhan baru, dan mampu memelihara atau meningkatkan efisiensi pertumbuhan yang ada melalui barang dan jasa yang berdaya saing tinggi. Selain itu tentunya memperdayakan masyarakat sebagai subyek pembangunan tidak lagi dapat ditawarkan untuk dapat diwujudkan. Peluang untuk itu terbuka pada bidang kelautan sektor perikanan laut.

Konsep pembangunan dalam kebijakan publik, menjadikan potensi riil sebagai andalan menggerakkan roda pembangunan, peran sektor perikanan dalam menopang pembangunan bidang kelautan nampaknya cukup layak untuk lebih diperdayakan secara maksimal. Indikator ini nampak dari sumbangannya yang semakin meningkat terhadap PDB nasional dan bahkan pada saat terjadinya krisis moneter, ekspor perikanan

meningkat seiring dengan menguatnya dolar terhadap rupiah.<sup>9</sup> Program peningkatan ekspor ini bisa ditingkatkan dengan menerapkan strategi pengembangan agribisnis baik pada perikanan tangkap maupun pada perikanan budidaya. Terlebih lagi apabila kegiatan ini didukung dengan upaya perbaikan perlindungan hukum masyarakat nelayan terhadap kegiatan mereka berusaha melalui hukum perizinan dan pengamanan.

Dari gambaran di atas dapat dipahami bahwa maksud kebijakan publik bidang kelautan sektor perikanan adalah ingin mewujudkan terciptanya suatu sistem pembangunan perikanan yang dapat memanfaatkan sumber daya ikan beserta ekosistem perairannya untuk kesejahteraan bangsa terutama untuk masyarakat nelayan secara berkelanjutan. Dengan demikian bila maksud pembangunan perikanan ini dijabarkan kedalam pembangunan yang dilaksanakan melalui otonomi daerah, maka terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai, yaitu : *Pertama*, pemerataan pembangunan diseluruh pelosok tanah air dengan pemanfaatan sumber daya alam sebagai potensi riil untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak terutama bagi masyarakat pantai / pesisir. *Kedua*, peningkatan pengelolaan sumber daya alam laut dengan keanekaragaman hayatinya yang ada di daerah secara terpadu dan serasi sebagai satu kesatuan pembangunan nasional. *Ketiga*, pemeliharaan kelestarian stok ikan dan daya dukung lingkungan. *Keempat*, mendorong percepatan peningkatan sumberdaya manusia untuk melaksanakan pembangunan di daerah.

### **C. Kewenangan Daerah di Bidang Kelautan dalam Otonomi Daerah**

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah terletak pada adanya keleluasaan Pemerintah Daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya

---

<sup>9</sup> Liputan Utama, *Perikanan Sebagai Motor Penggerak*, dalam Majalah Catur Wulan Kelautan & Perikanan, Volume 1 No. 2, Desember 2000, hal : 9.

sekedar untuk melaksanakan demokrasi dilapisan bawah, tetapi lebih dari itu yaitu untuk mendorong aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi perkembangan daerahnya. Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah (*bottom up*), maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah terbukanya kesempatan untuk mengembangkan kreatifitas pribadi dalam menata kehidupannya yang lebih baik dan mandiri untuk masa yang akan datang. Hal itu diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 tahun 1974, sejalan dengan itu telah ditetapkan pula UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah sebagai pengganti UU No. 32 tahun 1956 tentang Perimbangan antara Negara dengan daerah-daerah. Inilah yang akan menjembati sistem dan tata cara proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah dimasa yang akan datang. Hanya saja yang perlu dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat adalah bahwa dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45 tentunya otonomi penuh belum akan terealisasi dengan sempurna, karena masih membutuhkan kajian-kajian untuk diwujudkan, pada saat sekarang masyarakat luas baru berada pada taraf transisi dalam berdemokrasi dalam suasana otonomi.

UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah telah mengklarifikasi tugas-tugas pemerintahan antara Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Propinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Klarifikasi ini telah memberi petunjuk kewenangan yang ada pada masing-masing daerah otonom, sehingga saling ketergantungan satu sama lain kelihatan secara formalistik sudah akan berkurang, karena di dalam ketentuan itu ruang gerak untuk masing-masing daerah baik untuk Propinsi, Kabupaten/Kota kelihatannya sudah semakin terperinci.

Dalam Pasal 7 UU No. 22 tahun 1999 ditegaskan kewenangan pemerintahan pusat meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Yang dimaksud dengan kewenangan bidang lainnya meliputi : perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis dan konservasi serta standarisasi nasional.

Disamping itu untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintahan Pusat mempunyai wewenang melakukan pembinaan dalam bentuk memfasilitasi, dan melaksanakan pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun yang dimaksud dengan memfasilitasi adalah upaya untuk memperdayakan daerah otonomi melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Sedangkan pengawasan lebih ditekankan kepada pengawasan represif dengan tujuan untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah, karena itu peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.<sup>10</sup>

Dengan tidak mengabaikan dan mengenyampingkan Peraturan Pemerintah untuk pengaturan pelaksanaan UU ini, dengan arif tentu dapat kita baca bahwa semua kewenangan berada pada daerah dengan pengecualian Ayat (1) dan (2) Pasal 7 UU No.22 tahun 1999 tersebut, sehingga ini berarti bahwa selama ini kaburnya pembagian tugas atau wewenang antara pemerintahan pusat dan daerah sekarang sudah mulai

---

<sup>10</sup>. Menteri Negara Otonomi Daerah, *Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif Dalam Rangka Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Kaitannya dengan Pengaturan Hukum*, Makalah Disajikan dalam Seminar Nasional tentang Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif sebagai pelaksanaan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 8 Juli 2000, hal : 7.

terjawab. Oleh karena itu wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten / Kota yang bersifat otonom. Maka kewenangan yang dimaksud oleh Pasal 7 tadi akan berada pada Propinsi, Kabupaten / Kota yang dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi daerah-daerah tersebut masing-masing berdiri sendiri dan kelihatannya tidak mempunyai hubungan hirarkhi satu sama lain.

Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan bidang tertentu lainnya.<sup>11</sup> Disamping itu propinsi juga dapat melaksanakan *kewenangan daerah yang tidak atau belum dapat dilaksanakan* oleh Daerah Kabupaten dan Daerah kota<sup>12</sup>. Sedangkan kewenangan Propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.<sup>13</sup>

Penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka *dekonsentrasi* (pelimpahan wewenang), dilaksanakan oleh Dinas Propinsi.<sup>14</sup> Dengan demikian berdasarkan Pasal 63 UU No. 22 tahun 1999 ini tentunya Kantor Wilayah yang selama ini mempunyai hubungan langsung ke Departemennya di pusat sudah tidak akan ada lagi. Pembiayaan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi disalurkan kepada Gubernur melalui Departemen / Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersangkutan.<sup>15</sup> Ini berarti bahwa semua aktivitas daerah akan berada dibawah kendali Gubernur, dimana selama ini kantor Wilayah (aparatur dekonsentrasi) mempunyai hubungan langsung ke Departemennya masing-masing dikendalikan oleh Menteri yang memimpin.

---

11. Lihat Pasal 9 Ayat (1) UU No. 22 tahun 1999.

12. Lihat Pasal 9 Ayat (2) UU No. 22 tahun 1999.

13. Lihat Pasal 9 Ayat 3 UU No. 22 tahun 1999.

14. Lihat Pasal 63 UU No. 22 tahun 1999.

15. Lihat Pasal 17 UU No. 25 tahun 1999.

Dengan adanya pasal-pasal yang mengatur hal diatas tentulah semua dana yang akan dipergunakan di daerah baik yang bersumber dari Menteri yang memimpin Departemen dan Menteri Negara akan melewati Gubernur dan Gubernur akan membentuk Institusi pelaksana yang disebut dengan Dinas.<sup>16</sup> Dinas dimaksud adalah sebagai institusi pelaksana dari Gubernur tentunya. Dinas tersebut akan mengemban tugas *dekonsentrasi* (pelimpahan wewenang) dan *desentralisasi* (penyerahan urusan) sebagai aparatur daerah otonom.

Oleh karena kewenangan di Propinsi sudah ada pembatasan yang jelas seperti yang disebutkan pada Pasal 9 UU No. 22 tahun 1999, maka jumlah Dinas tentu sebatas kewenangan yang ada.

Adapun kewenangan untuk masing-masing daerah Propinsi, Kabupaten / Kota sebagai daerah otonom menurut UU No. 22 tahun 1999 dapat dikemukakan :

*Pertama*, Propinsi sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah Kabupaten dan Daerah Kota; kewenangan bidang pemerintahan tertentu; dan kewenangan pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten / Daerah Kota setelah ada pernyataan dari daerah yang bersangkutan. Sedangkan kewenangan yang lintas Daerah Kabupaten / Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, perhubungan, kehuatanan dan perkebunan. Adapun kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya meliputi : perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; pelatihan bidang tertentu; alokasi sumber daya manusia potensial; dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi; pengelolaan pelabuhan; pengendalian lingkungan hidup; promosi dagang dan budaya / pariwisata; penanganan penyakit menular dan hama tanaman; dan perencanaan tata ruang propinsi.

---

<sup>16</sup>. Lihat pasal 63 UU No. 22 tahun 1999.

Luas wilayah kewenangan Daerah Propinsi di wilayah laut adalah sejauh 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pantai kearah laut lepas dan / atau kearah perairan kepulauan setelah dikurangi luas wilayah laut Daerah kabupaten / Daerah Kota.

Sedangkan kewenangan di wilayah laut meliputi : pengaturan kepentingan administratif; pengaturan tata ruang; dan penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangan oleh pemerintah serta bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Untuk kewenangan propinsi sebagai daerah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>17</sup>

*Kedua, kewenangan Daerah Kabupaten / Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan (Pasal 7 dan Pasal 9), sebaliknya melaksanakan Pasal 11 Ayat (1) UU No. 22 tahun 1999, mungkin inilah yang dimaksud dengan otonomi luas itu. Dimana Daerah Kabupaten dan Kota yang dulu disebut dengan Dati II itu dapat melakukan aktivitas pemerintahan secara otonom yang didefinisikan sebagai : kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kita mengetahui*

---

<sup>17</sup>. Menteri Negara Otonomi Daerah, Op.Cit, hal : 8.



dan menyadari bahwa Dati II di Indonesia ini jumlahnya ratusan banyaknya dan beragam kondisi potensi dan kebutuhannya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.

Pasal; 11 Ayat (2) UU No. 22 tahun 1999 menegaskan :

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dengan pasal ini jelaslah bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota wajib melaksanakan kewenangan tersebut dan tidak dapat dialihkan ke Propinsi, oleh karena itu sekurang-kurangnya tentu akan ada 11 dinas otonom yang akan mengemban tugas-tugas tersebut, disamping dinas otonom lainnya yang dibutuhkan daerah kabupaten dan kota yang dibentuk dalam rangka mengemban tugas-tugas otonom sesuai dengan kondisi, potensi dan aspirasi masyarakat kabupaten dan kota tersebut.

Sebagai hal yang melatarbelakangi Kabupaten / Kota wajib melaksanakan kewenangan tertentu dimaksud adalah untuk menghindari terjadinya kekosongan pelayanan terhadap kebutuhan dasar bagi kepentingan masyarakat, kerana 11 (sebelas) bidang pemerintahan tersebut pada umumnya ada pada seluruh Kabupaten dan Kota. Tujuan tidak dapat dialihkan kewenangan itu kepada Propinsi adalah untuk mempercepat pelayanan dan memenuhi kebutuhan dasar kepentingan masyarakat, sehingga dapat mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.<sup>18</sup>

Sedangkan luas wilayah kewenagnan Daerah Kabupaten / Daerah Kota di wilayah laut adalah  $\frac{1}{3}$  dari batas laut Daerah Propinsi.<sup>19</sup> Dan kewenangan dimaksud meliputi : eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; pengaturan kepentingan administratif; pengaturan tata ruang; dan penegakan hukum

---

<sup>18</sup>. Ibid, hal : 9.

<sup>19</sup>. Lihat Pasal 10 Ayat (3) UU No. 22 tahun 1999.

terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangan oleh pemerintah dan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.<sup>20</sup> Dalam pelaksanaan eksplorasi, eksploitasi, konservasi pengelolaan kekayaan laut dapat dilakukan melalui kerjasama antar Kabupaten dan kota.

Kabupaten / Kota akan merupakan sentra-sentra pemerintahan otonom bagi proses pembangunan untuk daerahnya masing-masing, dimana Kepala Daerahnya akan dipilih oleh DPRDnya masing-masing serta Kepala Daerah ini akan mempertanggung jawabkan kembali tugas yang dipercayakan kepadanya ke DPRD yang mengangkatnya. Tidak lagi seperti dulu Bupati dan Wali Kota bertanggung jawab kepada Gubernur dan pemerintah pusat. Oleh karena itu sekarang Bupati dan Wali Kota akan menjalankan proses pemerintahan dan pembangunan harus sesuai dengan keinginan masyarakat daerahnya, tidak lagi menurut petunjuk atau titah dari atas. Untuk itu tentulah Kabupaten / Kota memerlukan kelembagaan yang andal dalam mengemban tugas-tugas otonom baik dalam pemerintahan maupun pembangunan.

Hal yang patut menjadi perhatian dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah bahwa kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka *desentralisasi* (penyerahan urusan) harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Selain itu dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang diserahkan dan / atau dilimpahkan kepada daerah / Gubernur, daerah / Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sesuai dengan standar, norma dan kebijakan pemerintah.

---

<sup>20</sup>. Lihat Pasal 10 Ayat (2) UU No. 22 tahun 1999.

Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah yang luas nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten / Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah, untuk itu dalam penyelenggaraan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah.

#### **D. Hukum Perizinan dan Pengamanan Usaha Penangkapan Ikan pada Otonomi Daerah di Sumatera Barat**

Paradigma baru bidang kelautan yang disemangati oleh otonomi daerah dimana Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diberikan kewenangan untuk mengelola wilayah laut. Dalam pembagian daerah otonom pada dasarnya daerah otonom tidak bertingkat, yang satu sama lain tidak mempunyai sub-ordinasi dan menjadikan Daerah Kabupaten / Daerah Kota sebagai daerah otonom murni yang tidak merangkap sebagai daerah administrasi. Pada Daerah Kabupaten / Daerah Kota dianut azas desentralisasi murni, azas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi pada Daerah Kabupaten / Daerah Kota, kecuali pada Daerah propinsi. Azas tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, baik untuk Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten/Daerah Kota maupun untuk Desa masih dimungkinkan dengan konsekwensi pembiayaan sarana prasarana dan sumber daya manusia dari pemerintah yang menugaskannya. Status Kecamatan sebagai aparat dekonsentrasi beralih menjadi perangkat Daerah Otonom Kabupaten / Daerah Otonom Kota.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>. Menteri Otonomi Daerah, Op Cit, hal : 5.

Otonomi daerah sebetulnya sudah lama diidamkan oleh masyarakat Sumatera Barat karena masyarakat Sumatera Barat mempunyai jiwa mandiri, kebersamaan dan toleransi. Otonomi luas nyata dan bertanggung jawab sebagaimana tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 merupakan peluang bagi Sumatera Barat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah, setiap daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan pembangunan daerahnya masing-masing menurut prakarsa sendiri atas dasar aspirasi masyarakat dan demokratis. Dengan arti kata diharapkan terjadinya perubahan dalam pola penyelenggaraan pembangunan daerah yang dahulunya lebih banyak bersifat *top down* menjadi *bottom up*. Ketentuan tersebut tentunya akan sangat bernilai positif bagi daerah disamping untuk mempercepat penggalan dan pemanfaatan potensi yang tersedia dan juga dapat menimbulkan keberlanjutan setiap kegiatan yang dilaksanakan. Pengalaman menunjukkan bahwa setiap upaya yang datang dari prakarsa masyarakat biasanya akan bertahan dan akan berkembang. Hal ini selanjutnya diharapkan akan dapat mewujudkan percepatan dalam pembangunan daerah dalam rangka pembangunan nasional.

Menurut Alfian Lains,<sup>22</sup> pelaksanaan otonomi daerah dalam arti desentralisasi akan lebih menguntungkan karena, antara lain : (a) Pemerintahan pusat diperkirakan kurang mampu mengatasi persoalan-persoalan pembangunan yang spesifik bagi daerah tertentu; (b) Pelaksanaan pembangunan akan lebih efisien dan akan lebih berkualitas; (c) Pemerintah Daerah biasanya lebih banyak mengetahui tentang prioritas pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah sehingga produk yang dihasilkan sektor publik akan sesuai dengan preferensi penduduk daerah; (d) Koordinasi proyek-proyek pembangunan dapat dilakukan lebih baik dan lebih efektif, dan karenanya (e) Perencanaan pembangunan di daerah dapat dibuat dengan lebih baik.

---

<sup>22</sup>. Alfian Lains, *Kesiapan Sumber Daya Manusia Menghadapi Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional Dalam Rangka 20 Tahun Universitas Bung Hatta, Padang, 2 Mei 2001, hal : 1.

Pemberian kewenangan untuk mengelola wilayah laut kepada daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, adalah dalam rangka pelaksanaan pembangunan perikanan, sebagai upaya untuk peningkatan pemerataan pembangunan di seluruh pelosok tanah air terutama terhadap masyarakat nelayan yang tinggal di daerah pesisir/pantai di Indonesia yang selama ini seolah-olah tidak terjangkau oleh pemerintah pusat atau termarjinalkan.

Secara empiris dapat dikemukakan bahwa tujuan pembangunan perikanan itu dapat dilihat dari dua aspek, yaitu dilihat dari aspek negara, salah satu tujuan pembangunan perikanan itu adalah meningkatkan kesejahteraan/pendapatan masyarakat nelayan. Hal ini perlu dilakukan oleh negara karena nelayan sebagai pelaku ekonomi di wilayah laut dengan kegiatan menangkap ikan setiap harinya bagian dari rakyat dilapisan bawah, yang telah memberikan kontribusi terbesar pada sub sektor perikanan nasional.

Sedangkan dari aspek masyarakat nelayannya sendiri, pembangunan perikanan bagi mereka adalah terlindunginya kegiatan usaha mereka oleh hukum dari setiap ancaman yang mereka hadapi setiap harinya, terutama tindakan penangkapan ikan oleh nelayan asing bahkan dari negara asing seperti yang telah diungkapkan pada bagian terdahulu. Kalau perlindungan hukum ini bisa diberikan oleh negara terhadap masyarakat nelayan berarti mereka bisa mewujudkan tujuan untuk mendapatkan ikan dengan hasil yang sebanyak-banyaknya, dengan sendirinya pendapatannya akan meningkat yang bisa memperbaiki tingkat kesejahtraannya. Berarti dilema yang mereka hadapi selama ini yaitu usaha mereka yang labil, tidak sama dengan petani lainnya yang dapat memberikan hasil yang pasti akan bisa pula terjawab. Tetapi tanpa pemberian perlindungan hukum tersebut mustahil kesejahteraan masyarakat nelayan akan meningkat.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah,<sup>24</sup> secara umum diketahui bahwa pembangunan di Sumatera Barat dikelola dan dilaksanakan dalam rangka pembangunan disegala bidang oleh penyelenggara pemerintahan di daerah bersama-sama dengan seluruh rakyat Sumatera Barat. Dalam pelaksanaannya pembangunan itu mengacu kepada nilai-nilai budaya dan kepribadian masyarakat Sumatera Barat sebagai bagian budaya nasional dan nilai-nilai universal. Tujuannya untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera, maju, mandiri berkepribadian, berkeadilan dan berakhlak mulia.

Dengan demikian untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut nilai-nilai luhur falsafah hidup dan budaya masyarakat Minangkabau "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*", hal ini akan terus dikembangkan dalam pembentukan kepribadian masyarakat Sumatera Barat dan untuk memperkaya budaya daerah dan nasional. Atas dasar hal yang sama, nilai-nilai luhur falsafah dan budaya masyarakat lainnya yang menjadi warga dan merupakan bagian integral dari masyarakat Sumatera Barat juga akan selalu dibina agar dapat memberikan sumbangan yang positif bagi pembentukan kepribadian masyarakat dan semakin memperkaya budaya daerah dan nasional. Pada gilirannya ini semua akan mampu memotivasi setiap individu untuk berperan dalam pelaksanaan pembangunan.

Secara empiris ditemukan alasan pokok kenapa pembangunan di Sumatera Barat dalam rangka otonomi daerah mengacu kepada falsafah dan nilai-nilai budaya yang hidup ditengah-tengah masyarakatnya ?. Diketahui bahwa alasan yang paling mendasar adalah pengalaman bangsa Indonesia dimasa lalu yang telah memberikan kearifan kepada kita bahwa pembangunan yang sangat mengutamakan pertumbuhan

---

<sup>24</sup>. Baca lebih lanjut Program Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat 2001–2005, pada Bab I Kebijakan Umum, bagian A atau Pendahuluan.

ekonomi dan tidak memperhatikan aspek pembangunan sosial, budaya, politik hukum yang demokratis dan keadilan, terbukti menghasilkan fundamental ekonomi yang rapuh sehingga tidak mampu menghadapi krisis seperti yang baru dan tengah kita hadapi. Kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang demikian telah melahirkan birokrasi yang korup dan represif dalam menjalankan tugas. Keadaan itulah yang menjadi akar timbulnya krisis nasional yang berkepanjangan serta telah membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan bahkan dapat mengancam kehidupan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dengan otonomi daerah diberikan kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan aspirasi dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakatnya maka pembangunan ditujukan kepada pembangunan kepribadian atau moral masyarakatnya. Sejalan dengan itu paradigma baru pembangunan Propinsi Sumatera Barat lebih berorientasi kepada peningkatan kualitas sumber daya manusia yang berkepribadian, relegius, kritis terbuka, toleran, demokratis dan beretos kerja tinggi serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Pembangunan sumber daya manusia demikian menjadi prioritas untuk memberikan landasan yang kokoh bagi kesinambungan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Sumatera Barat secara adil dan merata.

Menurut Loekman Soetrisno,<sup>25</sup> kegagalan pembangunan di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia dikarenakan tidak memberikan kepada rakyat ikut dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pemilihan, perencanaan dan kemudian pelaksanaan program pembangunan. Dengan kata lain rakyat hanyalah sekedar obyek pembangunan. Pelaksanaan pembangunan tanpa melibatkan masyarakatnya membawa akibat yang berpengaruh kepada pembangunan itu sendiri

---

<sup>25</sup>. Loekman Soetrisno, dalam Anggito Abimayu, dkk, *Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Rakyat*, PAU-SE UGM, bersama BPFE-Yogyakarta, ttt, hal : 139.

dimana semakin banyaknya proyek dan program pembangunan yang tidak dimanfaatkan oleh masyarakat karena tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat. Dipihak lain anggota masyarakat pada awalnya menganggap para birokrat sebagai titik sentral dalam proses pembangunan yang mendorong dan menggerakkan pembangunan justru dinilai oleh masyarakat, mematikan kreativitas dan daya inovasi anggota masyarakat untuk berperan dalam pembangunan karena birokrat menjalankan tugas dengan cara-caranya yang korup, diskriminatif dan represif akhirnya menjauhkan masyarakat dari keadilan.

Sedangkan Frans Magnis Suseno,<sup>26</sup> mengatakan tidak mungkin keutuhan manusia Indonesia terjamin atas dasar ketidakadilan. Ketidakadilan yang dimaksudnya adalah bukan ketidakadilan individual melainkan ketidakadilan yang terwujud dalam struktur proses-proses politik, sosial, ekonomi dan budaya atau tentang ketidakadilan struktural. Ketidakadilan yang paling mendesak dan kasar adalah kemiskinan dan ketergantungan struktural. Bahwa dalam masyarakat masih terdapat golongan besar yang menderita kemiskinan, itu bukan masalah solidaritas tetapi suatu ketidakadilan : mereka itu lapar, miskin, sakit bukan karena mereka malas atau karena seluruh bangsa memang tidak mempunyai apa-apa, melainkan karena pembagian kekayaan alamiah bangsa dan hasil pekerjaan seluruh masyarakat belum adil. Apa yang diungkapkan oleh Frans Magnis Suseno tersebut sangat kentara terlihat dalam realitas sosial masyarakat Indonesia termasuk pada masyarakat nelayan yang termarginalkan tersebut. Masyarakat nelayan hidup miskin walaupun berada di lingkungan yang kaya dengan sumber daya ikan, tetapi belum terlindungi oleh hukum terhadap intervensi nelayan dengan teknologi tinggi yang biasanya datang dari luar (daerah/negara lain)

---

<sup>26</sup> Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hal : 69.



mengakibatnya mereka melaut untuk mencari ikan bertambah jauh ketengah laut tentu membutuhkan waktu yang lama, biaya dan resiko yang tinggi dan kepastian hasil usaha masyarakat nelayan lokal akan semakin tidak menentu.

Melihat fenomena sosial yang demikian itu, di Sumatera Barat solusi pemecahannya adalah dengan menempatkan manusia sebagai sentral pembangunan. Maka kualitas manusia yang diharapkan adalah tersedianya sumber daya manusia yang berkepribadian, religius, kritis, terbuka, toleran, demokratis, beretos kerja tinggi serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi.

Untuk mengimplementasikan otonomi daerah sebagaimana yang dikehendaki oleh Pasal 3 tentang luas wilayah laut kewenangan Daerah Propinsi dan Pasal 10 UU No. 22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa daerah (Propinsi dan Kabupaten / Kota) berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya pemberian kewenangan kepada Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengelola wilayah laut, dalam bentuk kongkritnya juga termasuk pemberian kewenangan itu dalam bentuk menerbitkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) berdasarkan ukuran kapal yang dimiliki oleh masyarakat nelayan yang berada di wilayah administrasinya.

Sebelum lahirnya UU No. 22 tahun 1999 kewenangan penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) hanya merupakan kewenangan pemerintah daerah propinsi saja untuk ukuran kapal nelayan kecil dari 30 GT, pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota tidak diberikan kewenangan. Tetapi pada saat sekarang kewenangan disamping diberikan kepada Daerah Propinsi dengan ukuran kapal nelayan antara 10 GT s/d 30 GT, juga diberikan kewenangan kepada Daerah

Kabupaten untuk menerbitkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) kepada Daerah Kabupaten / Kota untuk kapal nelayan yang berukuran dibawah 10 GT.

Dari hasil penelitian ditemukan, sebetulnya yang terjadi dalam penerbitan perizinan adalah pemberian wewenang kepada Daerah Kabupaten/Daerah Kota yang diambilkan dari kewenangan Pemerintah Daerah Propinsi. Dengan demikian berarti telah terjadi pengurangan kewenangan pemerintah propinsi dalam hal penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI).

Disamping itu temuan penelitian juga menunjukkan terdapat tiga manfaat utama penerbitan perizinan oleh Daerah Kabupaten/Kota dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan yang ada di daerahnya, ketiga manfaat itu secara simultan yang diharapkan masyarakat sebagai berikut :

1. Mempermudah pemberian pelayanan kepada masyarakat nelayan untuk mengurus perizinan dalam usaha perikanan;
2. Diharapkan meningkatnya jumlah masyarakat nelayan yang mengurus perizinan;
3. Dengan meningkatnya jumlah masyarakat nelayan yang memiliki perizinan, akan mempermudah institusi pengaman untuk mendeteksi kemungkinan musibah dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan.

Tetapi yang menjadi kekhawatiran masyarakat nelayan adalah, karena penerbitan perizinan (bagi kapal dibawah 10 GT oleh daerah Kabupaten / Kota), berhubungan hal ini berkaitan dengan penerbitan dokumen kapal yang diterbitkan oleh Syahbandar di Teluk Bayur Padang (tidak di Ibu Kota Kabupaten nelayan yang bersangkutan), sedangkan dokumen kapal adalah merupakan prasyarat untuk mendapatkan Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI), maka ketiga manfaat yang diharapkan oleh masyarakat nelayan tersebut juga akan sirna

dalam perwujudannya. Berarti masyarakat nelayan juga akan terkondisikan dengan proses penerbitan perizinan sebelum otonomi daerah, kongkritnya masyarakat nelayan akan tetap terbebani dengan pengorbanan waktu dan biaya yang tinggi hanya sekedar untuk mendapatkan dokumen kapal dari desanya ke kota Padang.<sup>27</sup>

Menyikapi kebijakan nasional tersebut untuk mengimplemenasikannya dituntut kepada Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten / Kota untuk merumuskan instrumen hukum tentang hukum perizinan sebagai upaya memberikan perlindungan/ pengamanan kepada masyarakat nelayan. Namun demikian terdapat tingkat respons yang berbeda antara Pemerintah Daerah Propinsi dengan beberapa Daerah Kabupaten/ Kota lainnya tentang perumusan instrumen hukum yang akan dijadikan alat untuk mengatur aktifitas masyarakat nelayan dalam berusaha di wilayah laut sebagai wilayah administrasinya masing-masing.

Kekhawatiran lain yang ditemui pada masyarakat nelayan adalah mengenai besarnya tarif pungutan perusahaan perikanan kapal penangkapan ikan per-GT yang dikaitkan dengan jenis alat tangkap ikan yang diatur oleh peraturan pemerintah No. 142 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berkaku pada Departemen Kelautan dan Perikanan yang juga telah dilahirkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 316/KMK.06/2001 tentang Tatacara Pengenaan dan Penyetoran Pungutan Perikanan. Pada kedua ketentuan ini menetapkan bahwa besarnya pungutan perusahaan perikanan kapal penangkap ikan per-GT sebagai berikut :<sup>28</sup>

- |                              |                      |
|------------------------------|----------------------|
| a. Long Line                 | Rp. 27.154,-/per GT  |
| b. Pukat Udang               | Rp. 109.773,-/per GT |
| c. Pukat Ikan                | Rp. 98.297,-/per GT  |
| d. Purse Seine Pelagis Kecil | Rp. 11.250,-/per GT  |

---

<sup>27</sup>. Hasil wawancara dengan responden.

<sup>28</sup>. Lihat Lampiran PP No. 142 Tahun 2000 tentang Tarif Pungutan Perusahaan Perikanan (PPP) Kapal Penangkap Ikan per-GT dan Pasal 3 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 316/KMK.06/2001 tentang Tatacara Pengenaan dan Penyetoran Pungutan Perikanan.

e. Purse Seine Pelagis Besar	Rp. 11.250,-/per GT
f. Juring Insang	Rp. 30.469,-/per GT
g. Pole and Line	Rp. 20.391,-/per GT
h. Squid Jigging	Rp. 16.875,-/per GT
i. Bubu	Rp. 17.500,-/per GT
j. Pancing Rawai Dasar	Rp. 31.500,-/per GT
k. Long Beach Set Net (Jaring Kantong Besar)	Rp. 10.000,-/per GT

Kekhawatiran masyarakat tersebut muncul karena masing-masing kapal yang dioperasikan untuk menangkap ikan membawa bermacam jenis alat tangkap ikan, sehingga masyarakat nelayan belum terlindungi oleh hukum yang diciptakan tetapi lebih merasakan terbebani dengan kewajiban membayar sejumlah uang yang tidak mungkin bisa mereka penuhi. Selain itu masyarakat juga khawatir lembaga mana yang mampu memantau alat tangkap yang digunakan oleh masyarakat nelayan dalam aktivitas mereka setiap hari.

Hasil penelitian menemukan bahwa pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat dan beberapa pemerintah Daerah Kabupaten / Daerah Kota (Kota Padang, Kab. Kepulauan Mentawai dan Kabupaten Padang Pariaman) belum lagi merumuskan instrumen hukum yang baru tentang perizinan usaha perikanan yang sejalan dengan konsep otonomi daerah, hal ini dikarenakan :

1. Kewenangan pengelolaan wilayah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Daerah Propinsi, Kabupaten / Kota ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>29</sup>, namun sampai dengan penelitian ini berjalan Peraturan Pemerintah tersebut masih belum lahir. Dengan demikian ada kesan<sup>30</sup> bahwa otonomi yang diberikan setengah hati, otonomi yang setengah hati akan mematikan kreatifitas, masih besarnya campur tangan pusat dan aspirasi daerah kurang diperhatikan.

<sup>29</sup>. Lihat Pasal 10 Ayat (4) UU No. 22 tahun 1999.

<sup>30</sup>. Syaukani HR, Op Cit, hal 223 – 225.

2. Masih belum jelasnya kewenangan yang dimiliki oleh daerah, karena ada klausul kewenangan daerah untuk mengelola wilayah laut akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Sehingga daerah masih sangat tergantung kepada pusat, maka terdapat kebimbangan daerah dalam hal menentukan kuantitas dan kualitas kewenangan. Akibatnya pada tataran praktis nantinya kewenangan yang belum dirumuskan dengan jelas akan memunculkan spekulasi dan ketidak pastian dalam perumusan instrumen hukum bagi daerah.
3. Bervariasinya aturan dan institusi yang ada tentang hukum perizinan dan pengamanan, karena masing-masing institusi yang dilibatkan mempunyai aturan masing-masing. Untuk menghindari lahirnya aturan yang tumpang tindih yang akan dirumuskan daerah, diperlukan upaya yang sungguh-sungguh untuk meneliti dalam mempelajari aturan yang banyak dan bervariasi tersebut.
4. Terdapatnya keraguan dalam menyikapi luas wilayah kewenangan Propinsi, secara empiris terlihat dalam bentuk formulasi pemikiran / pandangan sebagai berikut :  
Pemikiran / pandangan berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 seperti yang terdapat pada Pasal 3, maka di Sumatera Barat akan terdapat suatu wilayah yang tidak jelas status kewenangannya (apakah kewenangan pemerintah pusat ataupun kewenangan pemerintahan propinsi), yaitu pada wilayah laut yang terdapat antara pantai Barat Pulau Sumatera (baca bagian wilayah propinsi Sumatera Barat) dengan wilayah laut yang terletak arah ke Timur dari Kepulauan Mentawai (Kepulauan Mentawai salah satu Kabupaten di Sumatera Barat), karena jarak antara keduanya lebih dari 100 mil. Pemikiran / pandangan kedua, untuk mengatasi agar jangan terjadi keraguan dan menghindari konflik dalam kewenangan pengelolaan wilayah, maka untuk menentukan batas wilayah kewenangan, seyogyanya ditentukan berdasarkan

UU No. 6 tahun 1996 yang juga telah serasi dengan tujuan UU No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan dan PP No. 15 tahun 1990 tentang Usaha Perikanan. Kalau pemikiran ini diterapkan akan banyak memberikan kemudahan-kemudahan bagi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kewenangan pengelolaan wilayah laut seperti yang dikehendaki oleh otonomi daerah.

Walaupun demikian, lain halnya pada beberapa Daerah Kabupaten yang mempunyai wilayah laut di Sumatera Barat, telah ada yang merumuskan Rancangan Peraturan Daerah tentang perikanan Daerah yaitu Kabupaten Pasaman, Kabupaten Agam, dan Kabupaten Pesisir Selatan.

Alasan utama mereka melahirkan Rancangan Perda tersebut adalah :

1. Semangat mengimplementasikan UU No. 22 tahun 1999.
2. Meningkatkan PAD yang bersumber dari perizinan usaha perikanan.
3. Memudahkan masyarakat nelayan dalam pengurusan perzinan.

Dengan demikian dapat pula dikemukakan bahwa terdapat dua pandangan yang berbeda antara pemerintahan propinsi dengan beberapa pemerintahan kabupaten dalam merespon otonomi daerah bidang kelautan untuk mengimplementasikannya. Pemerintahan propinsi mempunyai pandangan dalam mengambil sikap untuk mengimplementasikan kebijakan bidang kelautan menunggu terlebih dahulu Peraturan Pemerintah (seperti yang diamanatkan Pasal 10 Ayat (4) UU No. 22 tahun 1999), dimana mereka belum mau mengambil kebijakan untuk melahirkan peraturan sebelum Peraturan Pemerintahnya belum ada. Akibatnya tidak akan ada implementasi otonomi daerah dalam bidang pelayanan perizinan bagi masyarakat nelayan sesuai dengan semangat otonomi daerah, mereka menjalankan kebijakan publik seperti sedia kala. Kenyataan ini selintas tanpa resiko, pada hal mempunyai resiko yang sangat signifikan

yaitu akan terjadi kebingungan masyarakat tentang pelaksanaan perizinan usaha mereka dan bahkan bisa terjadi kevakuman pelayanan kepada masyarakat nelayan, disamping merugikan masyarakat nelayan juga akan merugikan pemerintah daerah propinsi sendiri.

Sedangkan pada berbagai kabupaten yang mengambil sikap pro aktif, mereka melandasi sikapnya dengan pandangan, yaitu untuk mengatasi kevakuman pelayanan kepada masyarakat, mereka maju terus merumuskan rancangan PERDA tanpa harus menunggu pedoman yang akan tertuang di dalam Peraturan Pemerintah. Mereka berasumsi bahwa kewenangan-kewenangan yang telah diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom sudah bisa mereka jadikan landasan pengaturan. Apalagi dalam PP No.25 tahun 2000 sendiri sudah ditetapkan bahwa pemerintah pusat wajib menyiapkan semua aturan yang diperlukan selambat-lambatnya enam bulan setelah ditetapkannya PP ini. Artinya standar-standar umum untuk pelayanan masyarakat sudah harus siap perangkat aturannya sejak tanggal 7 November 2000.

Sebetulnya implementasi merupakan salah satu tahap dalam sebuah proses kebijakan publik yang dilahirkan negara. Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan publik dirumuskan dengan tujuan yang jelas.<sup>31</sup> Dari pemahaman ini sebagai rangkaian aktifitas dari sebuah kebijakan, implementasi merupakan alat untuk mengantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga dapat dicapai hasil yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup beberapa hal, yaitu : *Pertama*, seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Dari sebuah undang-undang akan muncul Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden,

---

<sup>31</sup>. Syaukani HR, dkk, Op Cit, hal : 295.

Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan lain-lainnya. *Kedua*, sumber daya untuk menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan tentu saja termasuk penetapan siapa yang bertanggung jawab dalam mengimplemntasikan kebijakan tersebut. *Ketiga*, bagaimana mengantarkan kebijakan tersebut secara kongkrit kepada masyarakat.

Apabila indikator ini kita jadikan untuk menganalisis kenapa terjadi pandangan yang berbeda antara pemerintah Propinsi dengan beberapa Kabupaten dalam mengimplementasikan kebijakan publik bidang kelutan khususnya menyangkut perizinan, memang harus dengan jujur kita ungkapkan bahwa persoalannya memang terletak pada adanya Peraturan Pemerintah oleh pemerintahan pusat yang bisa dipedomani oleh daerah-daerah. Kalau sekiranya hal ini tidak ada maka akan mempunyai implikasi langsung baik terhadap masyarakat maupun terhadap pemerintah pusat, pemerintah daerah Propinsi, Kabupaten / Kota. Terhadap masyarakat implikasinya adalah perlindungan hukum masyarakat nelayan akan semakin lemah karena tidak ada kepastian hukum, akibat langsungnya seperti yang telah dikemukakan sebelumnya penertiban usaha di wilayah laut tidak akan jalan, maka masyarakat nelayan akan semakin jauh melaut, waktunya akan semakin lama, biaya dan resiko akan semakin tinggi. Terhadap pemerintah pusat akan meninggikan kekhawatiran masyarakat bahwa pmerintah pusat memang setengah hati atau tidak ikhlas memberikan otonomi daerah. Sedangkan terhadap Pemerintah Propinsi, Kabupaten/ Kota akan gagal melaksanakan otonomi kelautan tersebut.

Menurut Merilee S Grindle<sup>32</sup> keberhasilan dari implementasi sebuah kebijakan ditentukan oleh banyak hal, tetapi yang terpenting dari banyak hal tersebut adalah menyangkut kepentingan-kepentingan yang ada didalam kebijakan tesebut. Hal ini terjadi apabila kebijakan tersebut melibatkan kepentingan banyak orang atau kelompok

---

<sup>32</sup>. Merilee S Grindle, dalam Syaukani, HR, dkk, Ibid, hal : 297.



dalam masyarakat. Keterlibatan banyak orang atau kelompok dalam kebijakan tersebut untuk merealisasikannya akan sangat ditentukan oleh apakah kebijakan tersebut menguntungkan kepentingannya atau mengganggu / merugikan kepentingan orang atau kelompok tersebut. Kalau sekiranya menguntungkan kepada kepentingannya maka dia akan berusaha untuk melibatkan diri untuk merealisasikannya, tetapi kalau sekiranya mengganggu atau merugikan kepentingannya maka dia akan berperan sebaliknya, bahkan kalau mungkin akan menghalangi implementasi kebijakan tersebut.

Berkenaan dengan lembaga/institusi pengamanan dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan di Sumatera Barat, hasil penelitian menemukan adanya dua versi tentang institusi pelaksana pengamanan di wilayah laut, yaitu : *Versi pertama* BAKORKAMLA sebagai institusi pengaman di wilayah laut termasuk untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan, didalamnya terdapat TNI-AL, Kejaksaan, Bea Cukai, Imigrasi, KPLP, Pol-airud, Pemda dan instansi terkait. BAKORKAMLA dibentuk berdasarkan SKB antara Menhankam / Pangab, Menhub, Menkeu, Menkeh dan Jagung sejak 1972 seperti yang telah diungkapkan pada bab terdahulu.

*Versi kedua*, institusi POLRI sebagai pihak yang menjalankan tugas pengamanan di wilayah laut, landasan argumennya adalah dengan dibebaskannya POLRI dari jajaran ABRI yang tertuang di dalam INPRES No. 2 tahun 1999 serta Kep. Pangab No. 5 tahun 1999 dan terakhir ditetapkannya Kepres No. 89 tahun 2000, dimana Kepolisian Negara RI berada langsung dibawah Presiden, maka polisi harus kembali kepada tugas pokoknya yaitu untuk :

- a. Menegakan hukum;
- b. Memelihara keteraturan dan ketertiban umum; dan
- c. Memelihara keamanan dalam negeri.

Hal ini memberikan peluang kepada Polisi untuk melakukan penegakan hukum pada wilayah laut.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa BAKORKAMLA dalam pelaksanaan tugas di wilayah laut yang dibentuk sejak tahun 1972, untuk Propinsi Sumatera Barat berstatus LANAL. Secara institusional BAKORKAMLA telah mempunyai struktur institusi dan mekanisme tugas yang rapi, walaupun secara praktis masih banyak ditemukan persoalan-persoalan sebagai kendala operasional tugas mereka.. Institusi ini lebih mapan untuk melaksanakan tugas oprasional di wilayah laut bila dibandingkan dengan POLRI.

Tetapi realitas yang ada juga menunjukan bahwa POLRI (POLDA) Propinsi Sumatera Barat melakukan tugas untuk melakukan pengusutan (Penyidik) terhadap kasus tertangkapnya dua buah kapal nelayan dari Thailand oleh masyarakat nelayan Air Bangis Kab. Pasaman. Pada tanggal 3 September 2001 pukul 01.00 Wib. Kedua kapal tersebut dengan 32 orang ABK-nya pada awalnya berada dibawah pengamanan Polres Pasaman, selanjutnya dibawa ke POLDA Sumatera Barat di Padang, dengan menggunakan landasan hukum Pasal 6 Ayat (1) UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP yang berwenang menyidik tindak pidana umum dalam KUHAP yang terjadi di perairan Indonesia adalah Pejabat Polri dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Tetapi selama ini tugas tersebut dilakukan oleh BAKORKAMLA (LANAL Teluk Bayur) dan TNI-AL sebagai penyidik terhadap kejahatan / pelanggaran pada wilayah laut di Sumatera Barat sampai kepada proses persidangan di pengadilan, hal itu bisa dilihat dalam kasus-kasus yang diproses sampai tingkat sidang di Pengadilan, yaitu sebagai berikut :

- 1) Tertangkapnya sebuah kapal nelayan dari Singapura (KM. SMF. 522) pada hari Minggu tanggal 8 Februari 1987, yang sidangkan pada Pengadilan negeri Padang dengan Nomor Perkara : 121/B-1987/PN.Pdg. dengan terdakwa Nakoda Kapal dan 7 orang ABK. Mereka tertangkap dalam operasi yang dilakukan oleh SIONAL (waktu itu LANAL Tl. Bayur berstatus SIONAL) dengan KRI Siribua, mereka melakukan penangkapan ikan tanpa izin di wilayah perairan Sumatera Barat, waktu dikejar mereka lari akhirnya tertangkap di dekat Pulau Karang Simuk. Berdasarkan hasil penyelidikan oleh TNI-AL, Jaksa mendakwakan bahwa para terdakwa melakukan penangkapan ikan di wilayah RI tanpa Izin. Dengan puitusan Pengadilan negeri Padang tanggal 2 Juli 1987 sebagai berikut :
  - a. Menyatakan masing-masing terdakwa bersalah melanggar Pasal 2 huruf a jo Pasal 10 Ayat (1) jo Pasal 25 huruf f UU No. 9 tahun 1985 jo Pasal 55 Ayat (1) KUHP jo Pasal 22UU No. 8 tahun 1955.
  - b. Menghukum masing-masing terdakwa dengan denda sebesar Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) sub sider kurungan 4 bulan 23 hari.
  - c. Barang bukti berupa sebuah kapal serta peralatannya dirampas untuk negara, kecuali 8 buah paspor.
  - d. Ongkos perkara dibebankan masing-masing Rp. 1.000,-
- 2) Tertangkapnya sebuah kapal nelayan KM Irian Jaya I oleh petugas patroli keamanan laut dengan menggunakan KRI Sinyaru pada hari Jumat tanggal 7 Mei 1999 di dekat Pulau Penyu di Si Sumatera Barat. Nakoda Kapal dan KKM di proses secara hukum sedangkan 11 orang ABK dibebaskan, dengan nomor perkara: 193/Pid.B/1999.PN.Pdg. Berdasarkan hasil penyidikan oleh TNI-AL, dakwaan Jaksa pada tanggal 13 Juli 1999 bahwa para terdakwa Tomazi (Nakoda kapal) dan Salamet Edi (KKM) secara bersama-sama atau sendiri-sendiri telah melakukan

penangkapan ikan dengan alat terlarang yang dapat membahayakan kelestarian lingkungan daya ikan. Yang diancam pidana Pasal 6 Ayat (1) jo Pasal 24 Ayat (1) UU No. 9 tahun 1985 jo Pasal 55 Ayat (1) KUHP. Dengan putusan Pengadilan pada hari Rabu tanggal 11 Agustus 1999, sebagai berikut :

- a. Menyatakan Tomazi dan Slamet Edi masing-masing terbukti bersalah melakukan kejahatan melakukan enangkapan ikan dengan alat atau barang terlarang.
- b. Menghukum terdakwa masing-masing : Terdakwa I. Tomazi dengan hukuman 7 bulan dan denda sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah) jika tidak dibayar harus diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan. Terdakwa II. Slamet Edi dengan pidana penjara selama 5 (lima) bulan dan denda Rp. 200.000,- (dua ratus ribu rupiah), jika tidak di bayar harus diganti dengan pidana kurungan 1 (satu) bulan.
- c. Memerintahkan agar para terdakwa tetap berada dalam tahanan.
- d. Memerintahkan pula barang bukti berupa : 150 (seratus lima puluh) buah detenator, 1 (satu) ikat sumbu coklat, 1 (satu) ikat sumbu putih dan 8 (delapan) karung potasium dirampas untuk dimusnahkan. Sedangkan : 1(satu) unit KM Irian Jaya I, 1 (satu) buah radar sonar fortuna, 1 (satu) buah speed board, 1 (satu) tangki udara, 1 (satu) lembar Sertifikast Kelaikan Kapal, 1 (satu) lembar SKK Nakoda, 1 (satu) lembar SKK KKM, 1 (satu) lembar Surat Ukuran Kapal, 1 (satu) lembar Pas tahunan, 1 (satu) lembar Surat izin kapal dikembalikan kepada pemiliknya.
- e. Menetapkan biaya perkara dibebankan kepada terdakwa-terdakwa masing-masing Rp. 1.000,- (seribu rupiah)

- 3) Tertangkapnya terdakwa Suparman dengan sebuah kapal dari Sibolga (Sumatera Utara) tanpa nama, dengan menggunakan bahan atau alat yang dapat membahayakan kelestarian sumber daya ikan. Tertangkap di Sipora Kabupaten Mentawai oleh LANAL Teluk Bayur pada hari Rabu tanggal 16 Juni 1999 pukul 09.30 Wib. Dengan Nomor Perkara pada PN. Padang : 280/Pid.B/1999/Pn. Pdg. Berdasarkan hasil penyidikan TNI-AL Jaksa penuntut umum mengajukan dakwaan bahwa terdakwa telah melakukan penangkapan ikan dengan alat atau bahan terlarang yang dapat merusak lingkungan laut diancam pidana dalam pasal 6 Ayat (1) jo Pasal 24 Ayat (1) UU No. 9 tahun 1985 jo Pasal 55 Ayat (1) KUHP. Dengan putusan pengadilan negeri Padang pada tanggal 16 Oktober 1999, dengan keputusan sebagai berikut :
- a. Menyatakan terdakwa Suparman telah terbukti secara sah bersalah melakukan kejahatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat / bahan terlarang yang merusak ikan dan lingkungan laut.
  - b. Menghukum terdakwa selama 1 (satu) tahun dengan denda sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah), jika tidak dibayar harus diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan.
  - c. Menetapkan bawa masa penahanan yang terjalani terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang telah dijatuhkan padanya.
  - d. Memerintahkan agar terdakwa tetap berada dalam tahanan.
  - e. Memerintahkan pula agar barang bukti berupa : Kapal tanpa nama 1 (satu) buah, kompresor 1 (satu) buah, teropong 1 (satu) buah, masker 2 (dua) buah dikembalikan kepada saksi Nasbi Mawardi. Sedangkan : Detonator / sumbu 8 (delapan) buah, Potasium 5 (lima) gram, dan Belerang 1 (satu) gram dirampas untuk dimusnahkan.
  - f. Menetapkan biaya perkara dibebankan keada terdakwa sebesar Rp. 1.000,- (seribu rupiah).

Masyarakat nelayan lokal menginginkan terhadap pelaku kejahatan dilaut baik oleh warga negara Indonesia terutama oleh warga negara asing yang melakukan penangkapan ikan dengan cara-ara yang tidak sesuai dengan ketentuan yang sudah ditentukan, hal ini jelas mengakibatkan ruginya masyarakat nelayan lokal dan bahkan menjatuhkan martabat bangsa dan negara Indonesia, maka diharapkan adanya kepastian hukum bahwa terhadap pelaku dapat diberikan hukuman yang setimpal.

Menurut Satjipto Raharjo peranan hukum dalam kehidupan ekonomi adalah kemampuannya untuk mempengaruhi tingkat kepastian dalam hubungan antar manusia di dalam masyarakat. Di dalam rangka memberikan kepastian di masa depan inilah hukum memberikan peranannya.<sup>33</sup> Ternyata dalam hal penegakan hukum di laut belum terdapatnya kepastian lembaga yang diberikan tugas untuk menerapkan aturan hukum di wilayah laut. Sehingga hal ini bisa menimbulkan intervensi dan konflik kepentingan bagi birokrasi yang paling merasa berwenang sebagai pelaksana.

Sesungguhnya hasil yang diharapkan oleh negara dengan dibentuk dan dipekerjakannya institusi penegakan hukum pada wilayah laut adalah untuk menimbulkan kesadaran hukum masyarakat. Menurut Esmi Warassih kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat.<sup>34</sup> Selanjutnya dikemukakan timbulnya kesadaran hukum masyarakat sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor dan kekuatan (diantaranya pembuat undang-undang, aturan hukum, birokrasi dan aktivitas penerapan sanksi). Tindakan yang akan dilakukan oleh warga

---

<sup>33</sup>. Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal : 144.

<sup>34</sup>. Esmi Warassih, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Masalah-Masalah Hukum, No. ISSN 0126-1398, Tahun XIII-1983, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1983, hal : 9.

negara sebagai responsnya terhadap aturan hukum akan tergantung dari isi norma hukum itu sendiri, sanksi-sanksinya, aktivitas para pelaksana hukum serta semua faktor ekstra yuridis yang bekerja atas dirinya.<sup>35</sup>

Membicarakan fungsi dan tujuan hukum dalam konteks masyarakat selalu berhadapan dengan masalah-masalah yang mengarah pada befungsinya hukum dan tujuan yang diharapkan oleh masyarakat sehubungan dengan penerapan hukum itu sendiri. Hukum dalam penerapannya tidak dapat dipisahkan dengan masyarakatnya. Saling keterkaitan hukum dengan masyarakat tidak dapat dimungkiri, masyarakat memerlukan hukum, hukum mengharuskan seseorang mentaati aturan dan melarang berbuat jahat, hukum memberi penilaian seseorang baik dan buruk, menjatuhkan sanksi terhadap pelanggarnya dan sebagainya.

---

<sup>35</sup>. Ibid, hal : 12.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil temuan penelitian yang telah penulis analisis, akhirnya dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam tataran hukum positif di Indonesia bahwa pemberian perlindungan hukum terhadap masyarakat nelayan dalam melakukan kegiatan menangkap ikan di wilayah laut dalam yurisdiksi nasional Indonesia diwajibkan untuk memiliki beberapa perizinan sesuai dengan jenis ukuran alat yang digunakan. Untuk masyarakat nelayan di Propinsi Sumatera Barat sesuai dengan ketentuan yang ada saat sekarang kepada mereka diwajibkan untuk memiliki Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI) yang diterbitkan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi, sebelum mendapatkan perizinan ini disyaratkan oleh peraturan harus pula terlebih dahulu memiliki dokumen kapal yang diterbitkan oleh Kesyahbandaran Teluk Bayur Padang. Dokumen-dokumen ini adalah merupakan tindakan preventif pengamanan yang kemudian diikuti dengan tindakan penegakan hukum sebagai upaya dalam memberikan jaminan keamanan terhadap nelayan dalam melakukan penangkapan ikan di wilayah laut yang rentan dengan berbagai bentuk ancaman.

Untuk melakukan tugas penegakan hukum di wilayah laut oleh negara sejak 1972 di dibentuk BAKORKAMLA dengan jajarannya sampai ke daerah, di Sumatera Barat Institusi ini berstatus LANAL berkedudukan di Teluk Bayur Padang, sebagai badan yang bersifat koordinatif maka Institusi ini merupakan gabungan dari



berbagai instansi yang terkait seperti TNI-AL, Kejaksaan, Besa Cukai, Imigrasi, KPLP, Pol-Airud, instansi terkait dan Pemda. Tugas utamanya Institusi ini sebagai pengaman di wilayah laut, adalah melakukan patroli, pengejaran, penangkapan dan melakukan proses penyidikan (oleh unsur TNI-AL) terhadap pelaku yang dicurigai melanggar aturan penangkapan ikan sebagai yuridiksi nasional Indonesia. Namun institusi ini dengan berbagai kendala yang ada, ternyata belum mampu memberikan perlindungan hukum yang semestinya kepada masyarakat nelayan.

Dari fenomena hukum dan penegakan hukum perizinan dan pengamanan ini menimbulkan beberapa persepsi dan perilaku tertentu dari anggota masyarakat nelayan, sebagai berikut :

- a. Terdapat berbagai persepsi masyarakat nelayan di Sumatera Barat tentang hukum perizinan dan pengamanan dalam usaha penangkapan ikan tersebut, yaitu :

*Persepsi pertama*, masyarakat nelayan membutuhkan hukum perizinan yang mampu mengatur, menertibkan, dan menindak setiap orang atau badan yang melanggar aturan, sehingga terciptanya keamanan berusaha bagi masyarakat nelayan. Hal ini didorong oleh persoalan mendasar yaitu pada satu sisi masyarakat nelayan lokal dalam melakukan usaha hanya dengan menggunakan alat tangkap ikan yang sederhana sedangkan disisi lain sering terjadinya dominasi areal penangkapan ikan oleh masyarakat nelayan dari luar (nelayan luar propinsi dan nelayan dari luar negeri) yang memakai alat tangkap dengan teknologi yang lebih modern, bahkan dicurigai tidak memiliki dokumen perizinan dari lembaga yang berwenang, bahkan sering melakukan

penangkapan ikan dengan menggunakan alat / bahan terlarang. Hal ini secara ekonomis merugikan kepada masyarakat nelayan lokal yang mengakibatkan menurunnya secara drastis tingkat pendapatan dan akhirnya kesejahteraan masyarakat juga akan menurun.

*Persepsi kedua*, hukum perizinan yang ada susah untuk dilaksanakan oleh masyarakat nelayan. Hal ini terjadi karena pola kerja pada birokrasi pelaksana menerapkan pola sentralistik, yaitu pengurusan perizinan dan pengamanan tersentral di Ibu Kota Propinsi, sehingga masyarakat nelayan yang tinggal tersebar pada berbagai desa pantai di Sumatera Barat dan jauh dari kota Padang untuk pengurusan perizinan membutuhkan waktu yang relatif lama dengan pengeluaran biaya yang tinggi. Walaupun ada sebagian kecil masyarakat yang mengurus tetapi terpaksa dengan membayar pihak ketiga, hal tersebut juga tidak membantu secara ekonomis.

*Persepsi ketiga*, lemahnya penegakan hukum perizinan dan pengamanan, yang disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya :

- 1). Minimnya sarana dan prasarana pendukung dibandingkan dengan luas wilayah;
  - 2). Prosedur dan mekanisme pelaksanaan tugas yang kaku dan sentralistik.
- Dipandang terhormat dalam birokrasi di Indonesia apabila dalam melaksanakan tugas selalu atas seizin dan perintah atasan. Kalau sekiranya menjalankan tugas tanpa seizin dan perintah atasan mereka akan menemui kesulitan untuk mempertanggung jawabkan secara administratif setiap komponen pendukung tugas yang digunakan.

- 3). Miskomunikasi diantara birokrat pelaksana, hal ini sudah merupakan hal yang lumrah pula terjadi pada dunia birokrasi di negara kita, akibat yang memunculkan adalah arogansi sektoral yang berlebihan. Bahwa setiap hasil proses kerja oleh institusi tertentu adalah merupakan milik dan dokumen institusi yang bersangkutan, sehingga institusi lain yang membutuhkan dan seharusnya mendapatkan dokumen tersebut tidak mudah untuk dipenuhinya.
  - 4). Terdapatnya inkonsistensi antara peraturan yang berkaitan dengan hukum perizinan dan pengamanan, sehingga kondisi ini tidak saja membingungkan anggota masyarakat luas tetapi juga para birokrat yang melaksanakannya.
- b. Dalam menyikapi fenomena hukum perizinan dan pengamanan diatas, maka bagi masyarakat nelayan di Sumatera Barat, ditemukan beberapa perilaku dominan dalam bentuk :
- 1) Semakin tingginya solidaritas masyarakat nelayan dalam menyikapi setiap ancaman yang mereka hadapi, misalnya dalam penanggulangan setiap musibah mereka tidak terlalu mengharapkan kedatangan petugas dari Teluk Bayur Padang untuk memberikan bantuan ke lokasi tetapi mereka dengan inisiatif sendiri bergerak memberikan pertolongan dalam bentuk mencari, menyelamatkan jiwa korban dan menarik kapal yang terdampar di wilayah laut.
  - 2) Disamping itu juga muncul perilaku yang menyimpang atau perikelakuan yang tidak sesuai dengan hukum. Perilaku ini muncul karena rasa kekecewaan, prustasi, kekhawatiran yang berlebihan dan sebagainya. Wujud perilaku yang menyimpang itu biasanya dalam bentuk memberi tahu kepada nelayan lain yang tidak memiliki dokumen perizinan bahwa ada patroli penertiban, menjadi informan bagi nelayan luar negeri yang menangkap ikan tanpa izin di wilayah Indonesia.

- c. Aturan hukum lain yang dikenal oleh masyarakat nelayan di Sumatera Barat yang berkaitan dengan usaha penangkapan ikan, adalah aturan tentang pembagian hasil yang tidak atau belum dikenal dalam aturan yang lazim kita kenal, aturan ini mempunyai kemiripan dengan *unnamed law*.

Sedangkan institusi lain yang dikenal oleh masyarakat nelayan di Sumatera Barat, mereka pernah memiliki institusi informal dibawah kepemimpinan *Tuo Pawang* yang berada pada masing-masing *nagari* sebagai daerah nelayan. Walaupun keberadaan *Tuo Pawang* sudah punah akibat sistem pemerintahan yang sentralistik dan seragam, namun nilai-nilai dan pola kepemimpinannya masih diterapkan dalam setiap aktivitass masyarakat nelayan terutama dalam menghadapi musibah yang dialami anggotanya.

2. Dalam rangka otonomi daerah bahwa daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan wilayah lautnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam rangka pemerataan pembangunan. Untuk melaksanakan kebijakan publik di bidang kelautan ini dibutuhkan instrumen hukum tingkat daerah agar kebijakan tersebut bisa operatif. Namun demikian sampai penelitian ini berlangsung pemerintah Sumatera Barat dan beberapa Kabupaten dan Kota yang mempunyai wilayah laut belum lagi merumuskan instrumen hukum tesebut, hal ini disebabkan karena belum adanya Peraturan Pemerintah yang dijanjikan oleh Pasal 10 Ayat (4) UU Otonomi Daerah yang bisa dijadikan sebagai pedoman untuk menentukan kwanntitas dan kwalitas aturan yang akan dirumuskan sehingga terhindar dari rumusan hukum yang tumpang tindih. Walaupun ada beberapa Kabupaten yang telah merumuskan instrumen hukum tersebut tetapi masih dalam bentuk ranperda dan belum definitif.

## B. Saran-saran

Berdasarkan simpulan tersebut ada beberapa saran atau rekomendasi yang dapat dikemukakan, sebagai berikut :

1. Hendaknya hukum perizinan dan pengamanan yang ada agar mampu memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat nelayan di daerah, supaya dirumuskan hukum yang mampu diikuti oleh masyarakat nelayan di daerah, terutama menyangkut dengan birokrasi kepengurusannya seyogyanya cukup dilakukan oleh birokrasi yang ada di Kabupaten dan Kota yang disesuaikan dengan ukuran alat tangkap yang digunakan. Hal ini akan mudah diikuti oleh masyarakat nelayan secara kolektif atau secara bersama-sama. Sebetulnya oleh aturan tingkat nasional telah memberikan peluang untuk itu, maka dalam rangka otonomi daerah momen ini harus bisa dimanfaatkan oleh daerah Propinsi, Kabupaten dan kota sebaik-baiknya.
2. Agar Pemerintah Daerah baik pemerintah Daerah Propinsi maupun pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota lebih percaya diri untuk mampu merumuskan aturan hukum tentang kewenangan pengelolaan wilayah laut yang diberikan kepadanya, hendaknya Peraturan Pemerintah yang sudah dijanjikan oleh UU Otonomi Daerah untuk itu segera dilahirkan. Dengan adanya Peraturan Pemerintah tersebut tentunya Pemerintah Daerah baik Daerah Propinsi maupun Daerah Kabupaten dan Daerah kota dengan sendirinya bisa melahirkan ketentuan hukum yang bersifat integratif dan operatif.
3. Agar lembaga penegakan hukum di laut bisa lebih efektif dilaksanakan, hendaknya lembaga penegakan hukum ini diatur dengan jelas dalam sebuah undang-undang yang khusus tidak seperti saat sekarang diatur dalam berbagai produk hukum yang mengakibatkan tidak adanya kepastian lembaga yang menanganinya secara khusus, maka masing-masing institusi yang berkaitan dengan pengamanan masyarakat merasa berhak untuk menanganinya.

4. Agar lembaga penegakan hukum di wilayah laut bisa menjalankan tugas dengan maksimal dan baik, hendaknya lembaga ini dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai, serta birokrasi pelaksanaan tugas bukan lagi didasarkan atas pola birokrasi yang kaku dan bersifat sentralistik tetapi harus disesuaikan dengan kondisi di lapangan mengingat tingkat ancaman yang terjadi di wilayah laut sangat spesifik karena wilayah operasional tugas sangat luas.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Anwar, Chairul, *Horizontal Baru Hukum Laut Internasional*, Djambatan, Jakarta, 1998.
- Arongga Panji, *Perusahaan Multi Nasional*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995.
- Arsyad Lincolin, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 1999.
- Blau, Peter M, & Mayer W. Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI – Press, Jakarta, 1987.
- Djalal, Hasjim, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Dunn, William N, disadur : Muhajir Darwin, *Analisa Kebijakan Publik*, PT. Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, (ttt).
- Dye, Thomas, R, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1978.
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990.
- Furrrchan, Arief, *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, Usaha Nasional, Surabaya, 1992.
- E. Nusantara, Abdul Hakim, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Gie, Kwik Kian, *Praktek Bisnis dan Orientasi Bisnis Indonesia*, (Suntingan), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Gitosudarmo, Indriyo, Sudita, I. Nyoman, *Perilaku Keorganisasian*, BPFE, Yogyakarta, 2000.
- Grossman, Gregory, *Sistem-Sistem Ekonomi*, (terjemahan), Bumi Aksara, Jakarta, 1987.
- Hadjon, Philipus M, dkk, *Pengenatr Hukum Administrasi Negara, (Intruccion to the Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Hartono, Sri Redjeki, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

- Helbroner, Robert. L, Terbentuknya Masyarakat Ekonomi, (terjemahan), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- HK. Nurdien, Perubahan Nilai-Nilai di Indonesia, Alumni, Bandung 1983.
- I. Widarta, Cara Mudah memahami Otonomi Daerah, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.
- Islamy, M. Irfan, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Koers, Albert W, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut, (terjemahan), Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Kossen, Stan, Aspek Manusiawi Dalam Organisasi, (alih bahasa), Erlangga, Jakarta, 1993.
- Kuhn, S., Thomas, Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains, (terjemahan), CV. Remadja Karya, Bandung, 1989.
- Kusumaatmadja, Mochtar, Bunga Rampai Hukum Laut, Bina Cipa, Bandung, 1978.
- , Hukum Laut Internasional, Bina Cipta, Bandung, 1978.
- Lubis, T. Mulya, Hukum dan Ekonomi Beberapa Pilihan Masalah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- Magnis, Frans – Suseno, Kuasa dan Moral, PT. Gramedia, Jakarta, 1995.
- Miles, Matthew, B., dan Huberman, A. Michael, Analisis Data Kualitatif, (terjemahan), UI-Press, Jakarta, 1992.
- Moleong, Lexy J, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Mubyarto, Membangun Sistem Ekonomi, BPFE, Yogyakarta, 2000.
- Muhadjir, H. Noeng, Metodologi Penelitian Kualitatif, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1994.
- Mulya Firdausy, Carunia, dkk, Indonesia Menapak Abad 21 Kajian Ekonomi Politik, IPSK-LIPI, Jakarta, 2000.
- Nasution, S, Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito, Bandung, 1988.
- Nonet, Philipe, & Philip Selznick, Law and Society In Trantition : Toward Responsive Law, Harper & Row Publisher, New York, 1978.
- P. Robinson, Stephen, Organizational, Aliha Bahasa, Hadyana Pujaatmaka, PT. Prenhalindo, Jakarta, 1996.



- Podgorecky, Adam, & Christopher J. Whelan (ed), Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum, Bina Aksara, Jakarta, 1980.
- Poloma, Margaret M. Sosiologi Kontemporer, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Prijono, Onny dan Pranarka AMW, (ed), Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi, CSIS, Jakarta, 1996.
- Rahardjo Satjipto, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1980.
- , Hukum Dalam Prespektif Sosial, Alumni, Bandung, 1981.
- , Permasalahan Hukum di Indonesia, Alumni, Bandung, 1983.
- , Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, ttt.
- , Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Rahmad, Jalaludin, Psikologi Komunikasi, Remaja Karya, Bandung, 1986.
- Rasjidi, Lili dan Putra, I.B, Wyasa, Hukum Sebagai Suatu Sistem, PT. Remaja Rosakarya, Bandung, 1993.
- Reksohadiprodjo, Sukanto, Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi, BPFE, Yogyakarta, 1998.
- Ritzer, George, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- S. Lev. Daniel, Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum, dalam Hukum dan Pembangunan Sosial, Editor AAG Piters dan Koesniani Siswosoebroto, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1988.
- Savalastoga, Karl, Deferensiasi Sosial, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Sigler, Jay, A. dan Benjamin R. Beede, The Legal Sources of Public Policy, Massachusset, 1977.
- Soedjono, Soemadji Parto, Prinsip-Prinsip Menyusun Proposal dan Laporan Penelitian Kualitatif, Institut Keguruan Ilmu Pendidikan, Surabaya, 1994.
- Soegeng, Wartini, Pendaftaran kapal Indonesia, PT. Ersco, Bandung, 1988.
- , Pengukuran Kapal Indonesia (Aspek Hukum), Refika Asditama, Bandung, 1997.
- Soekanto, Soerjono, Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.

- , Pengantar Penelitian Hukum, UI-Press, Jakarta, 1984.
- , & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- , Howatrd S. Becker : Sosiologi Penyimpangan (Seri Pengenalan Sosiologi No.9), CV. Rajawali, Jakarta, 1988.
- , (et.al) Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- , Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- , Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Soemantoro, Aspek-Aspek Hukum dan Potensi Pasar Modal Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, Studi Hukum dan Masyarakat, Alumni Bandung, 1982.
- , Masalah-Masalah Sosiologi Hukum, Sinar Baru Bandung, 1984.
- , Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat, Alumni, Bandung, 1984.
- , Beberapa Masalah Dalam Astudi Hukum Dan Masyarakat, CV. Remaja Karya, Bandung, 1985.
- , Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1988.
- , Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum, Agung Press, Semarang, 1989.
- , Studi Hukum dan Kemiskinan, Tugu Muda, Semarang, 1989.
- , Hukum dan Masalah Penyelesaian, CV. Agung, Semarang, 1990.
- , Politik Kekuasaan & Hukum Konflik (Pendekatan Manajemen Hukum, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997.
- Subagio, P. Joko, Hukum Laut Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Suhino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- Sumardi, Juajir, Hukum Pencemaran Laut Internasional, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1995.
- Sunggono, Bambang, Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- , Metodologi Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.

- Syaukani HR, dkk, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- , Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai Lembaga Ilmu Pengetahuan Kab. Kutai Kalimantan Timur, ttt.
- Thoha, Miftah, Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Wahyu, Ary, (et. al), Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia, Media Presindo, Yogyakarta, 2000.
- Veger, K.J, Realitas Sosial, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- Zetlin, Irving M, Memahami Kembali Sosiologi : Kritik Terhadap Teori Sosiologi Kontemporer, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.

#### **Makalah / Majalah Ilmiah**

- Alfian Lains, Kesiapan Sumber Daya Manusia Menghadapi Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional Dalam Rangka 20 tahun Universitas Bung Hatta, Padang, 2 Mei 2001.
- Benda-Beckmann, Franz Von, Changing Legal Pluralisms in Indonesia, Vith International Symposium Commission on Flok Law and Legal Pluralism, Ottawa, August 15-18, 1990.
- Edi Santosa, Aspek Pemberdayaan Masyarakat Petani Dalam Konteks Otonomi Wilayah Laut, Makalah pada Seminar Tantangan Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2000.
- Hartono, Sri Redjeki, Kondisi Hukum Ekonomi Dewasa Ini, Makalah, Yogyakarta, 1996.
- Liputan Utama, Perikanan Sebagai Motor Penggerak, dalam Majalah Catur Wulan Kelautan dan Perikanan, Volume I No. 2 Desember 2000.
- Menteri Negara Otonomi Daerah, Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif Dalam Rangka Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Kaitannya dengan Pengaturan Hukum, Disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 8 Juli 2000.

- Rahardjo, Satjipto, Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis Kajian Sosiologi Hukum, Makalah pada Seminar : Mencari Model Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang 15 – 16 April, 1998.
- Sparingga, Daniel, Orde Baru dan Politik Hukum Nasional Sebuah Tinjauan Sosiologi Politik, Masalah-Masalah Hukum, Edisi II, Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, Gambaran tentang Fungsi-Fungsi Hukum di Dalam Masyarakat Sebagai Hasil Tinjauan Terhadap Hukum Dalam Beberapa Perspektif, Masalah-Masalah Hukum No. 5 – 1991, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1991.
- Susanto. I. S, Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 12 Oktober 1999.
- Warassih, Esmi, Kebijakan Pemerataan Dalam Pembangunan, Masalah-Masalah Hukum, No. ISSN 0126-1398, tahun XIII-1983, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1983.
- , Pembinaan Kesadaran Hukum, Masalah-Masalah Hukum No. ISSN 0126-1398, Tahun XIII, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1983.
- , Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum, Masalah-Masalah Hukum No. ISSN 0126-1398, Tahun XIV, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1984.
- , Kegunaan Telaah “Kebijaksanaan Publik” Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini (Sebuah Pengantar), Masalah-Masalah Hukum, No. ISSN 0126-1389, tahun XXIV-1994, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1994.
- , Model-Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis, Makalah pada Seminar : Mencari Model Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang 15 – 16 April, 1998.
- , Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan), Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 14 April 2001.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, Keragaman Dalam Konsep Hukum Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya, tanpa tahun.

## Dokumen dan Perundang-Undangan

Depertemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, Program dan Kegiatan Depertemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, Tahun 2000 – 2004, Jakrata, 2000.

-----, Dimanakah Batas-Batas wilayah Kita di Laut, Jakarta, Desember 2000.

Depertemen Luar Negeri Direktorat Perjanjian Internasional, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982, Jakarta 1983.

Dinas Perikanan Propinsi Sumatera Barat, Informasi Pasar Hasil Perikanan, Proyek Pembangunan Sumberdaya Sarana dan Prasarana Perikanan APBD Th. 1997/1998, Padang, 1998.

-----, Peluang Pengembangan Usaha Perikanan Propinsi Sumatera Barat, 1999/2000.

-----, Potensi Penerimaan Sektor Perikanan yang Tidak Digali, Padang, 5 Juni 2000.

Dinas Pendapatan Daerah Tk. I Propinsi Sumatera Barat, Perkembangan Pendapatan Daeerah Sumatera Barat Selama 5 Tahun (1993/1994 – 1997/1998).

Propenas 2000-2004, UU No. 25 tahun 2000 tentang Program pembangunan Nasional, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.

Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 1 tahun 2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat tahun 2001 – 2005.

Program Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat 2001 – 2005.

Rencana Staregis Pemerintah Propinsi Sumatera Barat tahun 2001 – 2005.

UUD 1945 Dan Amandemen 1999 GBHN (TAP No. IV/MPR/199) 1999-2004 TAP-TAP MPR Dilengkapi dengan : Pidato Pelantikan Presiden RI Pidato Pelantikan Wakil Presiden RI Daftar Anggota MPR RI Susunan Komisi-Komisi di MPR/DPR Susunan Kabinet Persatuan Nasional Priode 1999-2004, Pustaka Setia Bandung, 1999.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah & Juklak, Sinar Grafika, 2000.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan.

*Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 142 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Kelautan dan Perikanan.*

*Keputusan Menteri Pertanian No. 392/Kpts/IK.120/4/99 tentang Jalur-Jalur penangkapan Ikan.*

*Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan No. 45 Tahun 2000 tentang Perizinan Usaha Perikanan.*

*Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan No. 46 Tahun 2000 tentang Tim Perizinan Usaha Perikanan.*

*Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. Kep. 46/MEN/2001 tentang Pendaftaran Ulang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan.*

*Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 316/KMK.06/2001 Tentang Tatacara Pengenaan dan Penyetoran Pungutan Perikanan.*

*Peraturan Daerah No. 3 tahun 1972 tentang izin Usaha Perikanan.*

*Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 22 tahun 1999 tentang Perizinan Usaha.*